

CIUDAD ARGENTINA

EDITORIAL DE CIENCIA Y CULTURA

DIRECCION GENERAL Dra. Laura San Martino de Dromi

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

AUTORIDADES

RECTOR	Dr. Juan Tobías
VICERRECTORES	Lic. Javier Alonso Hidalgo (Académico), Dr. Enrique Betta (Económico), Dr. Fernando Lucero Schmidt (Investigación y Desarrollo)
SECRETARIO GENERAL	Dr. Pablo Varela
DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE INGRESO	Esc. Julio I. Lucero Schmidt
DECANOS	Ing. Aquilino López Díez (Ciencias de la Administración), Dr. Sergio García (Ciencias Económicas), Dra. María Mercedes Terrén (Ciencias de la Educación y de la Comunicación Social), Dr. Práxedes M. Sagasta (Ciencias Jurídicas), Lic. Eduardo Suárez (Ciencias Sociales), Ing. Miguel Guerrero (Ciencia y Tecnología), Esc. Juan Carlos Lucero Schmidt (Filosofía, Historia y Letras), Dr. Adolfo Lizárraga (Medicina), Lic. Bernardo Beguet (Psicología y Psicopedagogía)
DIRECTORES DE CARRERA	Ing. Gustavo Otamendi (Agronomía), Dr. Leopoldo Estol (Veterinaria)
DIRECTORES DE ESCUELA	Prof. Alicia Darramón de Beitía (Artes del Teatro), Prof. Luisa Rosell (Estudios Orientales)
DIRECTORES DE ESTUDIOS	Area Pilar: Dr. Horacio Anneca, Area Virasoro: a/c Ing. Gustavo Otamendi, Area Bahía Blanca: R.P. Lic. José Juis Del Col, Area Posadas: Prof. Jorge E. Engel
ADMINISTRADOR GENERAL	Eduardo Blanco

Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos

Av. Belgrano 954 - C1092AAW - Buenos Aires - República Argentina - Tel. 4334-9592 - Fax 4331-3989
Email: eca@giga.com.ar

Diseño de Tapa

3i - Inteligencia en Información e Imagen

www.ciudadargentina.com.ar

ISBN 987-507-182-X

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en Talleres Gráficos Indugraf S.A., Sánchez de Loria 2251 - Buenos Aires

© 2000 - CIUDAD ARGENTINA

EL MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR): ANTECEDENTES Y ALCANCE DEL TRATADO DE ASUNCION

*Antonio Martínez Puñal**

SUMARIO: I. ANTECEDENTES: A) ANTECEDENTES SOCIOECONOMICOS. B) ANTECEDENTES JURIDICOS: 1. EL CONTEXTO CONVENCIONAL MULTILATERAL: LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO Y LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION; 2. EL CONTEXTO CONVENCIONAL BILATERAL: EL PROCESO DE INTEGRACION ENTRE ARGENTINA Y BRASIL. II. ALCANCE: A) INTERESES COMUNES. B) PROPOSITOS COMUNES. III. VALORACION DEL PROCESO DE INTEGRACION.

I. ANTECEDENTES

A) ANTECEDENTES SOCIOECONOMICOS

En la capital paraguaya, el 26 de marzo de 1991, fue firmado por los Presidentes y los Cancilleres de los países implicados el Tratado de

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Universidad de Santiago de Compostela.

Asunción, Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Dicho Mercado, en virtud del art. 1 del Tratado "se denominará 'Mercado Común del Sur' (MERCOSUR)"¹.

El MERCOSUR abarcará un área geográfica de 11.871.559 kms. cuadrados que contempla todo tipo de climas y variedades geográficas, desde la selva amazónica y los caudalosos ríos de la cuenca del Amazonas y del Plata hasta la agropecuaria pampa húmeda y los bosques de los Andes patagónicos. Esta área, cuyos grandes datos económicos se manifestaban en los momentos cercanos a la celebración del Tratado en un Producto Interior Bruto (P.I.B.) de alrededor de 420.000 millones de dólares, con exportaciones de 45.000 millones de dólares e importaciones en torno a los 26.000 millones de dólares, siendo el ingreso anual *per cápita* de unos 2.000 dólares, está habitada por unos 207.800.000 personas, según valores estimados por la Organización de las Naciones Unidas para 1966, que componen el mercado potencial más grande de América Latina.

En términos comparativos que nos ayudarán a comprender el peso que supone la dimensión geográfica del MERCOSUR destacaremos que su área es cuatro veces mayor que la de la Europa comunitaria y supera la de los Estados Unidos, pudiendo, con holgura, abarcar 37 veces la de Italia o 20 veces la de Francia. Con respecto a la América Latina,

1 **Tratado de Asunción**, 26 de marzo de 1991, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. El texto en castellano del Tratado, asimismo, puede ser consultado, entre otros en: LIPOVETZKY, J.C. y LIPOVETZKY, D. A.: **MERCOSUR: estrategias para la integración**, Sao Paulo, 1993, pp. 453-467. Este libro fue publicado en forma bilingüe, apareciendo la versión portuguesa del Tratado en las pp. 361-378. El texto en portugués puede ser consultado, entre otros, en: **Boletim de Integração Latino-Americana**, Edición especial, Ministério das Relações Exteriores, Brasília; **MERCOSUL: Legislação e Textos Básicos**, Coord. ALMEIDA, R.P. de, Senado Federal, Brasília, 1992, pp. 5-26.

aquél vendría a corresponderse con el 70 % de su superficie y el 37 % de su población.

El P.I.B., en 1991, sería el siguiente por países: Argentina, 2.790 millones de dólares; Brasil, 2.940 millones de dólares; Uruguay, 2.840 millones de dólares; y Paraguay, 1270 millones de dólares.

Por lo que respecta a la superficie y población de cada uno de los países partes, serían los siguientes por orden decreciente: Brasil, 8.511.696 kms. cuadrados y 164.400.000 habitantes; Argentina, 2.776.899 kms. cuadrados y 35.000.000 de habitantes; Paraguay: 406.752 kms. cuadrados y 5.100.000 habitantes; y Uruguay: 176.212 kms. cuadrados y 3.200.000 habitantes.

En los países firmantes estuvo presente la idea de que la ampliación de las dimensiones nacionales, por medio de la integración, constituye una condición esencial para acelerar los procesos de desarrollo económico. Como advertía HUTCHINSON: "Asistimos hoy a una revalorización del espacio geográfico, y de ello es una prueba el MERCOSUR. En este caso actúan interrelacionados los factores históricos, social, cultural, étnico, demográfico y especialmente el geoeconómico, poniendo fin al espíritu que terminó por prevalecer en el siglo XIX, que manejó equivocadamente el concepto de espacio y, con exclusión de la vértebra andina, usó a los ríos que "vinculan" como divisorios para crear la mayoría de los Estados latinoamericanos"².

En la base del Tratado destacan, como subraya MOYA DOMINGUEZ, experiencias positivas como las de Itaipú entre Paraguay y Brasil, Salto Grande entre Argentina y Uruguay y Yaciretá entre Argentina

2 HUTCHINSON, T.: "El Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Una aspiración concreta: la integración continental; un objetivo prioritario: la integración regional", *La Ley*, 30-7-1991, p. 811. Este autor señalaría al final de su artículo: "Con la ratificación del Tratado de Asunción habrá una oportunidad para que los Estados partes revertan la crítica situación económica en que se encuentran" (Id., p. 814).

y Brasil. La comprobación de estas patentes realidades binacionales y "la posibilidad -prosigue dicha autora- de continuar uniendo nuestros países a través de temas concretos como el gas argentino para Uruguay y Brasil, el hierro de Brasil para muchas acerías del litoral, la integración de sectores industriales como los automotores, textiles, petroquímica, etc., llevó a nuestro gobierno a iniciar conversaciones con nuestros vecinos de Brasil, y luego del Uruguay y el Paraguay, para crear un mercado regional consolidado"³. No podemos dejar de subrayar que los recursos naturales de la subregión son abundantes, con una gran variedad de suelos aptos para la agricultura y con una gran riqueza de fuentes energéticas y de recursos mineros, a destacar, respectivamente, el gas y el hierro, factores todos que unidos a un parque industrial diversificado, hacen pensar en el MERCOSUR como una de las más importantes agrupaciones económicas en formación.

Había también una base de intercambio comercial que dejaba entrever unas posibilidades de desarrollo, a poco que se sentasen unas mínimas condiciones de integración: "En el caso del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay tienen en Brasil uno de sus principales compradores y proveedores, motivo por el cual las economías de los primeros países son notoriamente sensibles a los cambios de la coyuntura económica brasileña. En proporción menor pero muy significativa, Argentina aparece como un abastecedor importante de Paraguay y Uruguay, que recibieron de aquel país en el trienio 1988-1990, el 12 y el 15,6 por ciento de las respectivas importaciones totales. La situación es diferente en lo que respecta a la relación entre Argentina y Brasil. Como mercado, el MERCOSUR absorbió 13,2 por ciento de las exportaciones argentinas en el trienio 1988-1990. De ese total, el 10,1 por ciento

3 MOYA DOMÍNGUEZ, M^a. T.: "El Tratado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)", XI Congreso Ordinario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Córdoba, Argentina, 7 al 9 de noviembre de 1991, pp. 1 y 2, multycopiado..

correspondieron a Brasil. Por el lado de las importaciones, la participación del MERCOSUR en las compras argentinas fue del 21,4 por ciento, figurando Brasil con el 17,7 por ciento. En el mismo período, el MERCOSUR absorbió sólo el 4,4 por ciento de las exportaciones totales de Brasil siendo que un 40 por ciento de su participación correspondió a las compras argentinas (1,8 por ciento). La vinculación brasileña se amplía por el lado de las importaciones, donde el MERCOSUR aparece con el 10 por ciento de las compras externas de Brasil y Argentina con el 6 por ciento. Un análisis sectorial, que no cabe en el marco de este documento, indicaría seguramente niveles de vinculación entre los países del MERCOSUR superiores a los correspondientes al comercio global recíproco. Estas vinculaciones son más intensas sobre todo en los rubros alimenticio, de aceites vegetales y de productos químicos"⁴.

Ilustrativas son también las palabras de ABREU escritas en 1991 a la vista de toda una serie de datos sobre exportaciones e importaciones: "Se concentra en forma muy acentuada el comercio intraregional entre los países del Cono sur, a diferencia de la dispersión que existía en los países del Pacto Andino ya que en ellos el comercio intraregional no creció en forma significativa. En otras palabras, en la subregión que integran Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, la relación comercial es realmente marcada e intensa"⁵. En 1990, el comercio entre los cuatro países su-

4 ARAGAO, J.M.: *La armonización de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR -La construcción de un mercado común-*, 2^a. ed., Buenos Aires, 1993, pp. 21, 22 y 23. En el trienio 1988-1990, Brasil absorbió un 30,5 por ciento del total de las exportaciones paraguayas y un 25 por ciento de las uruguayas, participando con un 21,7 por ciento y un 25,4 por ciento de las importaciones de ambos países, respectivamente (*Boletim de Integração Latino-Americana*, Ministério de Relações Exteriores, enero-marzo de 1992, cuadros 5 y 6).

5 ABREU, S.: "MERCOSUR: un desafío a la integración", en SANGUINETTI, J., ABREU, S. y COURIEL, A.: *Uruguay y el Mercosur*, en *Cuadernos de la Inte-*

maba la cifra de 5.500 millones de dólares, lo cual venía a representar un 8,10 por ciento del comercio general efectuado por los cuatro países miembros del MERCOSUR. Para ese mismo año, las exportaciones totales correspondientes al comercio exterior de los países integrantes eran de 44.500 millones de dólares, mientras que las importaciones totales eran 23.400 millones de dólares. Se trataría, como podemos apreciar, de marchar en una dirección opuesta "ao declinio das transações inter-regionais observadas a partir dos anos 70"⁶ en América Latina, algo distinto a lo acontecido en otras regiones del mundo.

Ahora bien, tan importante como el aumento en los volúmenes de exportación resultará la influencia del MERCOSUR sobre los niveles de producción sectoriales. En efecto, como escribe JAGUARIBE: "Mais importantes que os volumes totais de exportação, particularmente quando medidos em função do comércio global, no âmbito do Cone Sul, nos últimos anos são os efeitos sectoriais sobre a capacidade produtiva dos países em vista do significativo alargamento de mercados que será acarretado pelo MERCOSUL. Dadas as características dos países em questão, as demandas de importação que dirigirão uns aos outros se concentrarão particularmente em um limitado número de itens específicos. Trigo e produtos de lavoura temperada, por um lado, con-

gración, 1, Montevideo, 1991, p. 21 (este autor se pronuncia en idéntico sentido en *Mercosur e integração*, Vol. I, Montevideo, 1991, pp. 101-102).

Continuaría este autor: "Por otra parte, Brasil proyecta una presencia económica y comercial, importante como fuente de abastecimiento de manufacturas y de bienes con alto contenido tecnológico. Los acuerdos bilaterales -de Uruguay con Brasil y con Argentina- han significado un aumento importante en el comercio de nuestro país. Bolivia, Paraguay y Uruguay son los países con mayor contenido intrazonal. EL 46% del comercio boliviano se efectúa con la región; el 41% del comercio paraguay también es con la región y, en nuestro país, este porcentaje asciende al 40%" (loc. cit., p. 122).

- 6 SILBER DAVI, S.: "Perspectivas económicas das empresas no Mercosul", en *Mercosul: a estratégia legal dos negócios*, OLAVO BAPTISTA, L. (coord.), Sao Paulo, 1994, p. 22.

tra café, cacau e produtos de lavoura tropical, de outro lado. Manufaturas da indústria leve e determinados bens de consumo duráveis, por um lado, contra manufacturas da industria pesada e outros tipos de bens duráveis, por outro lado. Esses sectores terao a demanda de seus produtos fortemente ampliada. Os efeitos decorrentes de grandes incrementos em determinados setores, muitos dos quais de relevante importancia no âmbito da respectiva economia, terao correspondente efeito dinamizador sobre tais economias"⁷.

- 7 JAGUARIBE, H. "Significação do Mercosul", *MERCOSUL: Síntese estatística, MERCOSUR. Síntesis estadística*, Vol. I, Rio de Janeiro, 1993, pp. 35 y 36.

La cooperación transfronteriza encontraría con el MERCOSUR excelentes ocasiones para su desarrollo: "Ainda na área do intercâmbio comercial, merece especial referência a significativa atividade econômica que se exerce entre regiões fronteiriças dos países integrantes do Cone Sul, que o processo integrativo fortemente estimula. Através da fronteira argentino-brasileira se desenvolve um intenso comércio entre as Províncias de Corrientes e Misiones e os Estados de Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul. A fronteira uruguaio-brasileira é uma faixa de intercambio extremamente ativo, com varias cidades cuja área metropolitana abrange os dois países, separados por algumas ruas, igualmente frequentadas pelas populações dos dois lados, inteiramente bilingües. As fronteiras paraguaio-brasileira e argentino-paraguaia são também faixas de intenso intercâmbio de bens, serviços e pessoas" (*Ibid.*, p. 36).

Las posibilidades de nuevos logros en materia de desarrollo económico fueron apuntadas, como podemos apreciar, desde un principio. Así, de lo recogido en texto, podemos ver con GUARNERIO, por lo que se refiere al sector agropecuario, cuáles serían, a su juicio, sus posibilidades:

"En términos generales, aparecen rubros con posibilidades de crecimiento en el Mercosur y otros encontrarán dificultades para mantener el nivel de actividad. Por ejemplo, la carne vacuna, leche, arroz, cebada, duraznos, ciruelas y peras, y la citricultura enfrentarán, seguramente, condiciones iguales o más favorables que las actuales para el crecimiento, mientras que el maní, girasol, manzanas, azúcar y la vitivinicultura es posible que enfrenten dificultades.

En el caso de las hortalizas en general y del trigo, podría esperarse que la ampliación del mercado sea favorable, pero no es del todo seguro". GUARNERIO, S.: *Mercosur. Clarooscuro de una integración*, Montevideo, 1991, Vol. I, p. 65.

Parecería, pues, que el MERCOSUR con el desarrollo comercial que supone cumpliría con aquella regla del regionalismo que nos viene a decir que éste es bueno si "crea" más comercio que el que "desvía". Con todo, convendría subrayar que las interacciones económicas entre las cuatro países eran relativamente marginales, si se comparan con las existentes en Europa en el momento del lanzamiento del proceso de integración en 1950. A tal respecto, puede recogerse aquí que el comercio del Brasil con la Argentina no superó en 1990 y 1991 el 5% de sus exportaciones globales, ni alcanzó el 10% de sus importaciones globales.

Por otra parte, el MERCOSUR no era ajeno a una estructuración internacional en la que cada día más los bloques económicos eran una creciente realidad. En tal sentido, para BERALDI, aquél aparece como "necesario e inevitable frente a los acontecimientos de Europa Oriental y a la configuración de grandes bloques económicos en un nuevo orden mundial, que impone la apertura y el libre comercio globales... y tal vez lo más importante, existe consenso a nivel de todos los agentes económicos particulares porque el tratado implica una democratización de la integración, antes reservada sólo a las grandes corporaciones multinacionales y ahora "democratizada" al poder ser usufructuada por las pequeñas y medianas empresas nacionales"⁸.

En un momento de formación de grandes bloques era necesario preservar unas mayores posibilidades a la hora de llevar a cabo cualesquiera negociaciones internacionales, exigencia que sería puesta de manifiesto por un amplio número de autores. El Mercado Común del Sur, entendido como una solución para la inserción competitiva de sus componentes en un mercado mundial crecientemente caracterizado por una acentuación de los procesos de regionalización, estaba llamado vocacionalmente a cambiar la dimensión y la técnica de los negocios, demandando, por una parte, información clara y precisa sobre las cir-

8 BERALDI, R.M.: *El Derecho de la propiedad industrial y el MERCOSUR*, Buenos Aires, 1992, p. 16

cunstancias del entorno, y, por otra, flexibilidad y agilidad para las adaptaciones en un nuevo marco como el de economía de escala, con todo cuanto de bueno pudiera tener éste en el terreno de las oportunidades y de los riesgos. Tres serían para BOUZAS las razones que le permitían albergar esperanzas en que los resultados del MERCOSUR no fuesen tan frustrantes como otras experiencias pasadas: "En primer lugar, los regímenes de comercio exterior en la subregión han abandonado la marcada orientación "hacia adentro" típica del proceso de industrialización sustitutiva que, en el pasado, redujo el espacio para la liberalización comercial (aún sobre bases discriminatorias). En segundo lugar, las tendencias dominantes en el sistema de comercio internacional han reforzado el atractivo de la integración económica. Finalmente, la sustitución del enfoque conflictivo que caracterizó las relaciones argentino-brasileñas en el pasado por una actitud de cooperación que estimula el desarrollo de intereses comunes le dio un impulso político importante al proceso de integración"⁹.

Asimismo, afortunadamente, el proceso integrador se encontraba en condiciones de arrancar con una apreciable dosis de fortaleza con base en la presencia de determinadas identidades sustanciales, basadas en: a) la raíz histórico-cultural hispánica de Argentina, Uruguay y Paraguay, sin diferencias fundamentales entre estos países y los orígenes lusitanos de Portugal; b) una organización jurisdiccional con base en un sistema constitucional democrático en los cuatro países; c) la presencia de una fuente romano-franco europea común, en cuanto al Derecho privado; d) una gran potencialidad de recursos; e) la presencia de un determinismo geográfico, del cual su máximo exponente es la cuenca hídrica que va desde el Matto Grosso hasta el Río de la Plata, merecedora de una legislación uniforme¹⁰; f) una situación de inestabilidad económica en

9 BOUZAS: *op. cit.*, p. 169.

10 En esa línea, De CASTRO escribiría: "O MERCOSUL pode, pois, apoiar-se na premissa de que a Bacia do Prata, para onde convergem os ecúmenos estatais do

las cuatro naciones, aunque con una cierta mayor proximidad a la estabilidad por parte de Paraguay y Uruguay; g) la realidad de una gravosa deuda externa, mayor en Brasil y Argentina (respectivamente, en 1991, de 130.000 y de 65.000 millones de dólares); h) una razonable posibilidad de peso, en cuanto bloque, en el orden económico mundial, con un 51 % de Producto Interior Bruto de la región, para un 37 % de población del total; y, finalmente, i) introducción en el contexto de la discusión política de la nueva noción de frontera-cooperación reemplazando al viejo concepto de frontera-separación¹¹.

Cuatro notas distinguirían el contexto internacional en que se produce el intento de integración que nos ocupa: a) un fuerte endeudamiento de Argentina y Brasil; b) una carrera de cambios técnicos que obliga a la reconversión de industrias, buscando escalas de producción y mercados más amplios; c) la tendencia de las naciones industrializadas a organizarse en bloques económicos regionales, sin abandono de sus vinculaciones externas multilaterales; d) la presencia de una ola democrática, basada en el concepto capitalista de economía de mercado que se halla establecida en la mayoría de los Estados latinoamericanos.

La mera presencia de estos datos reveladores de las posibilidades de complementación entre los cuatro Estados Parte del Tratado de Asunción no hubiera hecho posible la realidad de éste sin la coincidencia de una firme voluntad política de los representantes de los respectivos gobiernos, correspondida a su vez por una gran aceptación política reflejada tanto por su aprobación sin oposición en los cuatro Parlamentos como por el alto grado de movilización de las respectivas

Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, constitui um autêntico pólo geopolítico no Atlântico Sul" (la autora advierte querer referirse a las áreas de los respectivos países más populosas y desarrolladas; De CASTRO, T: "Panorama Geopolítico", *Mercosul: Sipse*..., cit., p. 43).

11 FARINELLA, F.: *El Tratado del Mercosur*, Mar del Plata, multicopiado, pp. 31 y 32.

sociedades en torno al nuevo fenómeno subregional, lo cual sólo podía encontrar un adecuado caldo de cultivo en la feliz circunstancia de la presencia en los cuatro países de sendos procesos democráticos. Sin la presencia de éstos no tendría sentido hablar de integración. La conciencia de la necesidad de este requisito democrático fue puesta de manifiesto en diversas ocasiones tanto a nivel doctrinal como de las instancias ejecutiva y legislativa. Vayan si no algunos ejemplos. En el plano doctrinal, VACCHINO escribiría: "Actualmente es un principio explícito y una práctica reconocida en toda la región que los países participantes en un proceso de integración deben responder a los criterios de la democracia representativa"¹². A nivel ejecutivo, "los presidentes ratificaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur"¹³. Asimismo, en sede democrática, podemos subrayar también cómo "los Parlamentarios del Cono Sur de América,..., (consideran) que la democracia es una condición fundamental para el proceso de integración de América Latina y el respeto a los derechos humanos un compromiso ineludible para los gobiernos y los congresos nacionales respectivos"¹⁴.

12 VACCHINO, J.M.: "La dimensión institucional en la integración latinoamericana: un escenario multidimensional", en *Integración Latinoamericana*, 185, diciembre 1992, p. 5.

La plena vigencia de las instituciones democráticas como elemento indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR fue puesta de relieve por HUNT, G. "MERCOSUR: situación y perspectiva", *Communitas*, 1993, p. 23.

13 Comunicado de Las Leñas, 26 y 27 de junio de 1992, *Integración Latinoamericana*, 180, julio 1992, p. 8.

14 Documento Final de la Primera Conferencia Parlamentaria del Cono Sur de América, *Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR*, septiembre 1992, p. 165. En esta Primera Conferencia, celebrada en Córdoba, los días 21 y 22 de mayo de 1992, se formaron cuatro Subcomisiones. La primera, de Asuntos Políticos, se constituyó a iniciativa de las Delegaciones argentina y brasileña, quienes propusieron al plenario un pronunciamiento respecto a Perú y Venezuela. El resultado fue una

Las siguientes palabras de JACQUE, escritas con ocasión del examen de un proceso distinto del mercosureño, tendrían plena aplicación para éste o para cualquier otro: "Podemos concluir que si bien en

propuesta concreta para introducir una cláusula de salvaguarda en el texto del Tratado de Asunción, por medio de una Nota Reversal complementaria, en la cual se estableciese que "la condición de miembro de Mercosur está sujeta a la vigencia de las instituciones democráticas y al cumplimiento de los pactos de derechos humanos en sus respectivos territorios". El espíritu de esta recomendación viene de pronunciamientos habidos en Asunción en la I Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, en el punto 1 de la Declaración, y en Buenos Aires en la II Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, en el punto 1 de los considerandos del Documento Final (DANTI ARANDA, S.: "Informe sobre la labor cumplida a cargo de la Primera Presidencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur", **Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay**, septiembre 1992, p. 13).

El debate habido, con presencia de representantes de las fuerzas armadas de los cuatro países, en el Simposio de Estudios Estratégicos celebrado en Montevideo, en junio de 1991, puso de manifiesto la coincidencia de los militares de región en la importancia de la revalorización de la democracia después de lustros de dictadura, así como en la necesidad de la subordinación del poder militar al poder civil (cfr. FARINELLA: *op. cit.*, p. 33). Este mismo autor, en la pág. 104, se refiere a la introducción en la agenda del MERCOSUR de la concertación de los programas de seguridad y defensa, incluida la conformación de un organismo regional de defensa, lo que llevaría a temas como el papel de cada una de las fuerzas armadas, las industrias ligadas al sector e, incluso, la adecuación de las orientaciones educativas.

A la percepción, inclusive en algunos sectores castrenses, de la idea de crear un "sistema de seguridad" en el área del MERCOSUR que asegure una mayor estabilidad al proceso, se refiere M HIRST, cuando se ocupa de "La faz militar-estratégica", en "El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración", *Revista de la CEPAL*, N°. 46, 1992, p. 157.

HERRERA subrayaría la profunda importancia que las tendencias de redemocratización general que estaban produciéndose en América Latina tendrían para la labor integradora. HERRERA, F.: "Integración latino-americana: realidad y perspectivas", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano XXXI, N°. 123-124, 1988/2, p. 18.

EKDMEKDJIAN escribiría: "la integración económica e incluso política es el único medio real que tienen los países de América Latina, para salir de sus lacerantes

un principio el proceso de integración se puede limitar a un proceso técnico asociando élites políticas con la adhesión de los sectores económicos, su desarrollo requiere un concretamiento de la democratización del sistema tanto a nivel nacional como en el plano comunitario. Quitarle importancia a este factor conduciría a una ruptura entre la integración y los ciudadanos, ruptura que podría trabar todo desarrollo ulterior"¹⁵.

Los ciudadanos deben ser, en todo caso, la razón de ser del MERCOSUR. Sin una opinión favorable al proceso, cualquier proceso de integración está llamado a ir languideciendo. En este sentido, ARANDA afirmaría que "es finalmente en la opinión pública, en el hombre común, que finalmente corre su suerte el MERCOSUR. De ahí que sea

llagas endémicas: desnutrición, subdesarrollo crónico, falta de educación, salud, etc. También aseguraría la estabilidad política definitiva de las instituciones, ya que el proceso de integración es el mejor antídoto para aventar las aventuras golpistas de los grupos marginados, que pretenden asaltar el poder" (EKDMEKDJIAN, M. S.: *Hacia la República latinoamericana*, Buenos Aires, 1992, pp. 74-75).

- 15 JACQUÉ, J.-P.: "Instituciones y derecho de la integración europea", en *Integración Latinoamericana*, 193, septiembre 1993, pp. 24-25. Como escribe CASTRIOTO DE AZAMBUJA: "El Mercosur tiene también como Europa la democracia como base. Los regímenes de excepción no pueden contratar en el futuro porque ellos son por definición "de excepción", entonces no tienen legitimidad más allá del momento en que actúan. El Mercosur es además fortalecedor del comercio estimulador de inversiones, garantizador y potenciador del juego democrático entre nosotros" (CASTRIOTO DE AZAMBUJA, M.: "MERCOSUR y CEE: cooperación entre regiones", en *MERCOSUR y Comunidad Europea*, RIMOLDE DE LADMANN, E. (Coord.), Buenos Aires, 1995, p. 199).

Según FARINELLA: "Las múltiples dimensiones del proyecto de integración y su complejidad, demandan la participación activa de todos los estratos sociales: no solo la clase política o los sectores económicos, también los artistas, intelectuales y del conjunto de la población" (FARINELLA: *op. cit.*, p. 105).

La necesidad de la complementación de las autoridades y los agentes económicos para la consolidación progresiva de las metas del Tratado de Asunción fue señalada por DE LA CRUZ, A. "El paso a la realidad en el "Mercosur", *La Ley*, 12 de mayo de 1992, Buenos Aires, p. 1.

tan prioritario explicarle a la opinión pública de qué se trata. De presentarle con transparencia los beneficios y los necesarios costos. De explicárselo tomando en cuenta sus intereses concretos, su avidez de bienestar, de trabajo, de progreso, de justicia, de acceder a bienes y servicios con bajos precios y mayor calidad"¹⁶.

No faltan tampoco alusiones a una futura integración política, que aunque modestamente servirían también, en alguna medida, de estímulo para el proceso: "La integración económica –diría CORCHUELO– es también un paso hacia la integración política. No estoy sugiriendo que soñamos apresuradamente con cosas que a su tiempo vendrán"¹⁷.

B) ANTECEDENTES JURIDICOS

1. El contexto convencional multilateral: La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Integración

Durante los años siguientes a la segunda postguerra mundial, bajo las directrices de la Comisión Económica para América Latina se prac-

16 ARANDA: "Tratado de Asunción. Tratamiento, debate y aprobación en la Honorable Cámara de Diputados. Inserciones solicitadas por el Diputado MARTÍNEZ (L.A.)", Agosto, 14 y 15 de 1991, *Comisión Parlamentaria Conjunta...*, cit., p. 148.

La importancia de la opinión pública fue puesta de manifiesto en la Reunión Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. Las Leñas, Mendoza, Argentina, 27 de junio de 1992. Comunicado, *Comisión Parlamentaria Conjunta...*, cit., p. 83.

De la importancia de la integración "horizontal" de "ciudadano a ciudadano" estimulada por un firme proceso de mutuo conocimiento entre las distintas sociedades bajo los auspicios de los organismos gubernamentales y no gubernamentales de la región, se hace eco STHARINGER de CARAMUTI, O. y VALENTE, X.: "El Cono Sur americano entre el globalismo y la regionalización: nuevos actores y desafíos", *El MERCOSUR en el siglo XXI*, STHARINGER de CARAMUTI, O. coord., Buenos Aires, 1998, p. 103.

17 "Tratado de Asunción. Tratamiento, debate y aprobación en la Honorable Cámara de Diputados", *Comisión Parlamentaria Conjunta...*, cit., p. 118.

tó una política de fomento de las economías basado en la sustitución de importaciones. No obstante, se dio un primer paso hacia la integración regional mediante una serie de menguadas realizaciones llevadas a cabo por medio del Tratado de Montevideo de 1960, creador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (A.L.A.L.C.)¹⁸.

La A.L.A.L.C. no llegó a dar los resultados buscados debido tanto a causas de tipo político como de tipo estructural y funcional. Entre las primeras estarían los graves problemas acaecidos en varios Estados miembros y la disparidad de opciones político-económicas; entre las segundas, la inadecuación de las instituciones, la rigidez en los plazos del programa de liberación previsto en el Tratado y en el propio sistema de perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la frustración de los objetivos de trato preferente para los países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente¹⁹.

En la sustitución llevada a cabo en 1980 de la A.L.A.L.C. por la Asociación Latino Americana de Integración (A.L.A.D.I.) serían decisivos el reconocimiento, en parte, de la imposibilidad del cumplimiento de las metas y plazos de liberalización, propuestos en 1960, y a la poca operatividad del principio de la cláusula de la nación más favorecida en la conducción del proceso.

Como destaca PEREZ GONZALEZ: "Pese a los esfuerzos llevados a cabo para coordinar las distintas piezas del conglomerado de la Región con la A.L.A.L.C. (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), y hoy la A.L.A.D.I. (Asociación Latinoamericana de Integración), a modo de marco o eje, hasta ahora no se han dado grandes avances en la vía de la integración regional ni se han sentado bases sólidas para

18 ANAYA, J.: "Introducción", *MERCOSUR y Comunidad Europea*, RIMOLDI DE LADMAN, E. (Coord.), Buenos Aires, 1995, p. 12.

19 PEREZ GONZALEZ, "Las relaciones internacionales en perspectiva crítica: postulados jurídicos y designios políticos", *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Libro-homenaje al profesor D. Antonio Truyol Serra*, Vol. II, Madrid, 1986, p. 943.

una acción conjunta frente a actores extraregionales (Estados Unidos, C.E.E. y otras áreas de integración, Japón, etc.), debido a diversas causas tanto internas como externas, sobre todo de índole estructural"²⁰, de tal guisa que -continúa el citado autor- la A.L.A.D.I. se presenta, "en suma, como una organización intergubernamental de corte clásico, tanto por su estructura institucional como por sus mecanismos de actuación, que no renuncia con todo a objetivos de integración regional a largo plazo, enunciados en el tratado constitutivo de forma suficientemente flexible y pragmática, lo que permite a la propia Asociación servir de marco y de motor a otros procesos integradores de ámbito subregional como, por ejemplo, el Pacto Andino" o, añadiendo nosotros en sede de ejemplos, el MERCOSUR²¹. Continuaría más adelante el mismo autor: "Una vez más, las raíces mediatas de un proceso de integración subregional han de buscarse en los largos años de esfuerzo y desarrollo que necesitaron sus predecesores en el marco regional. Sin la obra cumplida por la A.L.A.L.C. y la A.L.A.D.I., sin una conciencia integracionista de América Latina que aquéllas crearon y maduraron, no hubiera sido posible el renacimiento del impulso integrador en estos últimos años, no hubiera sido concebible el despertar del Pacto Andino ni de otras iniciativas subregionales, y, en especial, no hubiera sido posible concebir y realizar la conformación del Mercado Común del Sur"²².

La A.L.A.D.I., una vez agotadas las posibilidades que la negociación colectiva presentaba para la concesión de ventajas comerciales multilaterales, se fue abriendo a los Acuerdos de Complementación Económica y de Alcance Parcial, limitados a dos o más países, aunque

20 PEREZ GONZALEZ, M.: "Las Organizaciones Internacionales en América (II)", en DIEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales*, 10ª. ed., Madrid, 1997, p. 596.

21 PEREZ GONZALEZ: *op. cit.*, p. 604.

22 *Ibid.*, p. 636.

continuó manteniendo, en mayor o menor grado, el objetivo de multilateralización correspondiente al que resultaba obligada por principio de convergencia. Este objetivo venía, pues, a moverse en el campo de preocupaciones de aquéllos sectores técnicos y académicos que, más allá del argumento político común al respecto, veían en la asociación argentino-brasileña un importante "efecto de irradiación", útil para dar un necesario nuevo impulso a la integración en la América Latina²³.

De acuerdo con lo arriba expuesto, podríamos decir que la ineficacia de los ensayos citados, A.L.A.L.C. y A.L.A.D.I.²⁴, condujo a los Estados miembros del Tratado de Asunción a poner en pie un nuevo intento integracionista, así fuese a escala subregional²⁵. Esta tentativa, a decir de FARINELLA, aparecería en un momento en el que las circunstancias políticas se presentan como diferentes y alentadoras, destacando entre ellas: "la ola constitucional democrática, basada en el concepto capitalista de economía de mercado que se halla establecida en la mayoría de los Estados latinoamericanos. b) el cambio intrínseco en las relaciones de desequilibrio económico Norte-Sur, la desaparición del balance político Este-Oeste y el énfasis discursivo puesto en la

23 Cfr. HIRST: "O Programa de Integração Argentina-Brasil: concepção original e ajustes recentes", *Cone Sul: a economia da integração*, Rio de Janeiro, 1991, p. 76.

24 EKMEKDJIAN escribe: "Sin ser especialista en la materia, pienso que estas deficiencias que he apuntado, a saber: metas demasiado ambiciosas del tratado A.L.A.D.I., falta de aplicabilidad inmediata y directa de sus normas derivadas y ausencia de un poder judicial comunitario, han sido las principales causas del fracaso" (EKMEKDJIAN: *op. cit.*, p. 23).

25 Sobre la relación A.L.A.L.C. / A.L.A.D.I.-MERCOSUR escribe CORREA FREITAS: "...la constitución del 'Mercado Común del Sur'... es la culminación de un largo proceso, cuyo inicio lo podemos ubicar en el Tratado de Montevideo, de 1960, por el cual se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), luego transformada en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) por el Tratado de Montevideo de 1980" (CORREA FREITAS, R.: "El MERCOSUR ante la Constitución uruguaya", *La Justicia uruguaya*, Tomo CIII, p. 11).

integración vía cooperación en las relaciones Sur-Sur. c) la aceleración del proceso integracionista europeo y los buenos dividendos que el mismo reparte a sus asociados"²⁶.

Ahora bien, si la A.L.A.L.C. y la A.L.A.D.I. pueden ser calificadas como antecedentes mediatos del MERCOSUR, éste no será menos deudor del "impulso vital" recibido de una serie de antecedentes cuya inmediatez vino a servir como detonante suyo.

En efecto, en el desencadenamiento del Tratado de Asunción ha jugado un papel del primer orden el rico sistema de relaciones existentes entre sus dos primeros propulsores, Argentina y Brasil²⁷, sistema que no habrá dejado de producirse, siendo consciente de la presencia de vecinos inmediatos como el Paraguay y el Uruguay.

2. El contexto convencional bilateral: El proceso de integración entre Argentina y Brasil

"Los antecedentes inmediatos del MERCOSUR -utilizando palabras de PEREZ GONZALEZ- se descubren, por una parte, en los diversos proyectos de cooperación de integración económica, asumidos por Argentina y Brasil a partir de 1985; por otra, en las estrechas relaciones de cada uno de estos países con Paraguay y Uruguay, afirmadas en varios acuerdos y en diversos proyectos de complementación y cooperación de integración física (las obras hidrográficas en los ríos Uruguay y Alto Paraná)"²⁸.

26 FARINELLA: "Derecho Comunitario Americano", XI Congreso..., cit., p. 1. El mismo autor se refiere a la A.L.A.D.I. como "causa eficiente del MERCOSUR", en "Las relaciones internacionales en América a la luz de los acuerdos de Integración", XI Congreso..., cit., p. 4.

27 Cfr. HIRST: "Condiciones y modificaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina", *Integración Latinoamericana*, N° 75, enero-febrero 1992, p. 24.

28 PEREZ GONZALEZ: "Las organizaciones internacionales...", cit., p. 637.

Un hecho que introdujo nuevas posibilidades integradoras en la América del Sur fue la modificación ocurrida en 1979 en las relaciones entre Argentina y Brasil. Rivales tradicionales desde el siglo XIX, en la búsqueda de una supremacía regional que ninguno de los dos países tenía condiciones reales para ejercer, vieron aumentado el nivel de su confrontación con motivo de la utilización hidroeléctrica del Paraná. Afortunadamente, prevalecería finalmente en los dos países un tratamiento racional del asunto, que permitiría la conversión de la confrontación en una cooperación que sería regulada contando con la presencia del Paraguay, mediante el Acuerdo Tripartito de Corpus-Itaipú de 1979. A partir de tal modificación en las relaciones argentino-brasileñas, éstas, después de la redemocratización, evolucionarían con rapidez, como veremos seguidamente, hacia un amplio entendimiento político que posibilitaría el desarrollo de un proyecto de integración económica.

En la década de los años ochenta, Argentina trataba de encontrar una nueva orientación superadora de la tradicional "hipótesis de conflictos permanentes", denotada con un gran crecimiento de las Fuerzas Armadas, con problemas en las fronteras y con la guerra de las Islas Malvinas, y ello, por si fuera poco, en un marco de hiperinflación y de disociación social. La nueva hipótesis debía tener como núcleo la idea de la "seguridad", debiendo buscarse como objetivo la "seguridad continental en América Latina", para la cual el eje Argentina-Brasil, ampliado luego con Paraguay y Uruguay, resultaría del mayor interés.

En consonancia con lo antes dicho, comenzaremos destacando la firma, el 30 de noviembre de 1985, por los Presidentes respectivos de Argentina y Brasil, Raúl ALFONSIN y José SARNEY, de la Declaración de Iguazú²⁹, con la cual se puso fin al período conflictivo que había caracterizado las relaciones entre ambos países durante más de un siglo, co-

29 El texto de la Declaración puede ser consultado, entre otros, en: *Integración Latinoamericana*, N° 110, marzo de 1986, pp. 64-66.

menzando un nuevo proceso real y concreto de cooperación y de integración, superador de la discontinua relación de cooperación; en la Declaración "se comprometieron a no ahorrar esfuerzos para que convivan en este continente sociedades que privilegien los principios de dignidad humana, cooperación, solidaridad, paz y bienestar", concluyendo con la afirmación de que "las relaciones bilaterales Argentino-Brasileñas serán un ejemplo de este ideario". Subrayarían asimismo los Presidentes que el proceso de democratización continental debería conducir a una mayor aproximación e integración entre los pueblos de la región. La Declaración de Iguazú constituyó la primera iniciativa argentino-brasileña para incrementar las relaciones comerciales, la complementación industrial y la cooperación tecnológica, abriéndose asimismo la posibilidad de asociación al Uruguay.

Para avanzar en las líneas de la Declaración arriba citada se creó una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Cooperación e Integración Económica Bilateral. Hay que subrayar que, al lado de los objetivos de naturaleza económica, la Declaración se fundaba en el principio de la defensa de la democracia en ambos países y, en consecuencia, en el respeto a los derechos humanos.

Gracias a los trabajos de la citada Comisión Mixta, fue posible que, antes de un año, el 29 de julio de 1986³⁰, en el marco de una clara redefinición de sus políticas exteriores, Argentina y Brasil —a veces considerados atávicamente enemigos— firmaran el Acta de Cooperación e Integración Argentino-Brasileña³¹. En el Acta se formalizaría

30 A continuación, los Presidentes ALFONSIN y SARNEY mantuvieron una reunión con todos los Embajadores latinoamericanos acreditados en Buenos Aires al objeto de informar sobre los acuerdos bilaterales suscriptos y hacerles partícipes de que éstos estuvieran abiertos a todos los Estados de la región para poder "cumplir con el sueño de la patria grande". *Integración Latinoamericana*, N° 116, Septiembre de 1986, p. 104.

31 El texto del Acta, junto con los doce Protocolos a los que haremos referencia, puede ser consultado en *Integración Latinoamericana*, N° 116, septiembre de

el Programa de Integración y Cooperación Económica (P.I.C.E.), cuyo objetivo, tal como se recoge en su Preámbulo, era propiciar un espacio económico común, con la apertura selectiva de los mercados respectivos y el estímulo a la complementación de sectores específicos de la economía, basado en los principios de gradualidad, flexibilidad, sectorialidad y equilibrio dinámico. En el apartado n° 9 del Acta fueron aprobados los doce primeros Protocolos de Integración argentino-brasileños. A los tres años del Programa, que dio lugar a una intensa actividad negociadora, Argentina y Brasil llegarían a estar vinculados por 24 Protocolos³². Evaluados como un conjunto, podría-

1986, pp. 97-102. Diversos Anexos a algunos de estos Protocolos, así como los Protocolos N° 13 al 17 en *Integración Latinoamericana*, N° 122, abril de 1987, pp. 73-90; Anexos a los Protocolos N° 1, N° 2, N° 7, N° 9, N° 14, N° 15, N° 16, N° 18, N° 19 y N° 20 son publicados en *Integración Latinoamericana*, noviembre de 1987, N° 129, pp. 55-67; Anexos a los Protocolos N° 1, N° 4, N° 7, N° 8, N° 13, N° 14, N° 18, N° 21 y N° 22 en *Integración Latinoamericana*, N° 136-137, julio-agosto 1988, pp. 108-117; asimismo a los Protocolos N° 4, N° 7, N° 13, N° 14, N° 18, N° 21 y N° 22 en *Integración Latinoamericana*, N°s 136-137, julio-agosto 1988, pp. 128-124; Anexos a los Protocolos N° 1, N° 4, N° 6, N° 8, N° 12, N° 14, N° 17, N° 22, N° 23 y N° 24 en *Integración Latinoamericana*, N° 152, diciembre 1989, pp. 50-69; asimismo, diversos Anexos a los Protocolos N° 21, N° 22 y N° 23 son recogidos en *Integración Latinoamericana*, N° 159, agosto 1990, pp. 74-79.

32 Los Protocolos firmados en el ámbito del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Brasil y Argentina son los siguientes: N° 1, Bienes de Capital, Buenos Aires, 29-7-1986; N° 2, Trigo, Río de Janeiro, 17-9-1986; N° 3, Complementación de Abastecimiento Alimenticio, Buenos Aires, 19-7-1986 (en esta misma ciudad y fecha se llevó a cabo la firma de los Protocolos N°s 4 al 12, ambos inclusive); N° 4, Expansión del comercio; N° 5, Empresas Binacionales; N° 6 Asuntos Financieros; N° 7, Fondo de Inversiones; N° 8, Energía; N° 9, Biotecnología; N° 10, Estudios Económicos; N° 11, Información Inmediata y Asistencia Recíproca en Casos de Acciones Nucleares y Emergencias Radiológicas; N° 12, Cooperación Aeronáutica; N° 13, Siderurgia, Brasilia, 10-12-1986 (del N° 14 al N° 17 en la misma ciudad y fecha; N° 14, Transporte Terrestre; N° 15, Transporte Marítimo; N° 16, Comunicaciones; N° 17, Cooperación Nuclear; N°

mos decir que estaban dirigidos a expandir el comercio internacional, estimular los flujos de inversión, promover la cooperación tecnológica y favorecer el transporte.

El mismo día de la aprobación del Acta para la integración, los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay emitieron un Comunicado conjunto, en el cual los Presidentes SARNEY (Brasil) y ALFONSIN (Argentina) invitaron al Presidente SANGUINETTI (Uruguay) "a analizar conjuntamente los procedimientos que permiten a ese país asociarse a este proceso, especialmente en función de los acuerdos de cooperación e integración económica que el Uruguay ya ha suscripto con la Argentina y Brasil"³³.

El Programa de 1986, que se serviría del uso privilegiado de mecanismos flexibles, graduales y selectivos al objeto de promover una expansión equilibrada del intercambio bilateral y particularmente del comercio intraindustrial, supuso un audaz reto en la experiencia integradora de América Latina, como fácilmente puede percibirse, por una parte, por la importancia de los sectores en presencia, y por la otra, por lo novedoso de algunos sectores seleccionados, como p. ej. la energía nuclear, la aerodinámica y otros campos de tecnología "de punta" como la biotecnología.

Se caracterizaba el proceso de 1986 por moverse dentro del concepto de los denominados "proyectos integrados", los cuales, pretendiendo el logro de acuerdos de complementación comercial e industrial dentro de los sectores productivos, tenían sus propios metas, sus instru-

18, Cultura, Buenos Aires, 15-7-1987; N° 19, Administración Pública, Viedma, 17-7-1987; N° 20, Moneda, Viedma, 17-7-1987; N° 21, Industria Automotriz (Brasil), 7-4-1988; N° 22, Industria de Alimentación, Brasilia, 7-4-1988; N° 23, Regional Fronterizo, Buenos Aires, 29-11-1988; N° 24, Planeamiento Económico y Social, Brasilia, 23-8-1989.

33 El texto del Comunicado conjunto aparece publicado en *Integración Latinoamericana*, N° 116, septiembre de 1986, p. 103.

mentos que no debían ser necesariamente generalizables y eran concebidos con un mecanismo de equilibrio dinámico, no necesariamente de equilibrio cuantitativo, y, asimismo, con formas de reequilibrio frente a los desajustes. Esta metodología tuvo el sentido de estimular los procesos de especialización sectorial y de buscar formas de integración intra-ramos.

El deterioro del sector industrial argentino a partir de 1975, la pujanza del sector industrial del Brasil, unido a su vocación de autosuficiencia, constituían razones suficientes para procurar evitar metodologías simplistas, habida cuenta de que Argentina deseaba contar con un sector industrial competitivo y en expansión. Con estos proyectos integrados se descartaba una atribución simplista y estática de las ventajas comparativas, creando condiciones de expansión del comercio y de las inversiones conjuntas en un marco de condiciones simétricas. Esta idea argentina, aceptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, no fue aceptada fácilmente por el Ministerio de Planeamiento, que destacó que había una complementariedad natural basada en la disponibilidad de alimentos, por parte de Argentina, y de industrias por parte del Brasil.

El fructífero desarrollo inicial del Programa debe ser entendido como posible en el marco de una situación política favorable. En efecto, el año 1986, del lanzamiento del programa de integración, correspondió a un período de situación política interna relativamente controlado por los gobiernos argentino y brasileño. En ambos casos, todavía estaba vigente el impacto del reencuentro con la democracia, contando los Presidentes con un prestigio interno que les permitía programar y llevar a cabo cambios políticos, económicos y estratégicos. En dicho año, ambos gobiernos contaban ya o definían esquemas económicos como el Plan Austral y, en seguida, el Plan Cruzado, los cuales, al menos durante algún tiempo, se mostraron capaces para frenar e invertir los procesos de inflación con recesión existentes. El marco económico se presentaba con unas economías con tasas de inflación más reducidas, con recuperación de la actividad económica más fuerte en el caso de Brasil y más pausada

en el caso de Argentina (el Producto Interior Bruto creció en Argentina el 5,5% y el Producto Interior Bruto Industrial un 12,9%, siendo los valores para Brasil de 8,1% y 4,2%, respectivamente), con un marco de negociación de compromisos exteriores relativamente más ordenado y con sectores empresariales internos y externos analizando las condiciones de inversión.

En el caso de Argentina la apertura hacia Brasil fue parte integrante del conjunto de políticas de desarrollo industrial y de comercio exterior, viniendo a constituir un elemento estratégico de las mismas; aunque del lado del Brasil, esto haya sido menos claro habida cuenta del menor impacto relativo de una relación con Argentina, si bien no es menos cierto que el impacto de los acuerdos adoptados, o en aquel momento en negociación, en sectores como la energía nuclear, los acuerdos aeronáuticos, la industria automotiva y la industria de alimentación fue realmente importante.

Procede subrayar que la vigencia de la democracia como sistema de gobierno y de vida, sirvió no sólo como el motor de impulsión del Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil, sino que vino a permitir concebir la integración como medio de fortalecimiento de las instituciones representativas, la estabilidad del sistema democrático y el desarrollo y bienestar de sus pueblos. Todo ello, en la línea de la Declaración conjunta Argentino-Brasileña efectuada en Buenos Aires el 30 de julio de 1986, la cual, asimismo, enmarcaba toda la concepción integradora expuesta dentro de los principios e ideales de la democracia y la solidaridad latinoamericana (págs. 11, 17 y 19). Este planteamiento aparecería reforzado por la firma del Acta de Amistad Argentino-Brasileña de 10 de diciembre de 1986, conocida como "Democracia, Paz y Desarrollo"³⁴. Más tarde, HERRERA

34 El texto es recogido en *Integración Latinoamericana*, N.º. 122, abril 1987, p. 70. En la misma fecha se aprobó la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, que puede ser consultada en las pp. 70-71.

enfaticaría la importancia que la redemocratización general en América Latina tendría para la proyección de la labor integradora³⁵.

El Programa, como venimos advirtiendo, no podía ser ajeno, por lo demás, con todo, a una realidad política cambiante que, por veces, no le era lo suficientemente propicia. El descontrol de ambas economías, iniciado a mediados-fines de 1987, condujo a que la crisis interna y las sucesivas intentos de controlarla provocasen una pérdida de relevancia del proyecto de reactivación y de crecimiento y, en última instancia, del proyecto de complementación productiva entre los dos países. La situación, en 1988 y 1989, se presentaba con unas sociedades que entraban en crisis desde el punto de vista político, con unos Presidentes que, con sus respectivos partidos gobernantes, conocían una situación de debilitamiento, pérdida de credibilidad, parálisis ante la crisis y dificultades con los correspondientes Parlamentos, en el caso del Brasil con la Asamblea Constituyente. Estamos en un momento en el que los asuntos internos ganan un mayor espacio, limitando la capacidad de ambos Gobiernos para continuar prestando la atención necesaria a las cuestiones de orden estratégico. El año 1989, asimismo, sería un año de traspaso de poder en la Argentina.

La inflación que azotó a Argentina y Brasil en 1989 y 1990, junto con el fracaso de sus respectivos planes económicos Austral y Cruzado, desembocó en una vuelta a unas políticas comerciales restrictivas, con el correspondiente estancamiento en los avances conseguido.

El comercio se duplicó de 1985 a 1990, pasando de 1.000 millones a 2.200 millones de dólares, fundamentalmente con base en el crecimiento de las exportaciones de Argentina hacia Brasil que aumentan en una tasa acumulada del 186 %, destacando entre ellas las de alto valor agregado, tanto de origen industrial como agropecuario. El crecimiento en las manufacturas de origen industrial fue superior al 200 % durante ese período.

35 HERRERA: *op. cit.*, p. 18.

Con todo, como advierte BOUZAS, el Programa de Cooperación e Integración tuvo sus altibajos: "A pesar de que para 1989 el valor del comercio bilateral ya excedía los niveles previos a la crisis, era evidente que el proceso de cooperación económica estaba perdiendo dinamismo: la inclusión de nuevos productos en la lista común de bienes de capital que se beneficiaba de tratamiento libre de aranceles se había desacelerado sensiblemente y las negociaciones en otras áreas (especialmente agroindustria y el sector automotriz no avanzaban como se había esperado originalmente. La falta de progreso en otras cuestiones era aún más alarmante: en particular, el Fondo de Inversión, el estatuto de empresas binacionales y la moneda única no habían pasado de esbozos preliminares..."³⁶.

Sin duda, al objeto de una neutralización de la pérdida de dinamismo que se venía advirtiendo, Argentina y Brasil firmaron, el 29 de noviembre de 1988, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo³⁷, ratificado por los Congresos de ambas naciones en 1989. Este Tratado, habida cuenta de su carácter de marco permanente, constituiría un hito de gran importancia en el proceso de integración argentino-brasileño, marcando el punto de inflexión en el proceso de inte-

36 BOUZAS: "Un acuerdo...", cit., p. 167. "Varias razones -continuaba el autor- explican estos modestos resultados iniciales... Los protocolos no tenían objetivos detallados ni mecanismos de implementación que le dieran al proceso un ritmo rápido... La inestabilidad macroeconómica y la volatilidad de los políticos en ambos países crearon un ambiente poco favorable a la integración económica... En particular, la viabilidad del enfoque sectorial (especialmente por lo que se refiere a los productos finales) dependía de la creación de condiciones equivalentes de competencia, lo que hubiera requerido un nivel de coordinación de políticas que no fue ni originalmente planteado ni promovido en la práctica".

37 El texto en castellano del Tratado puede ser consultado entre otros, en: *Integración Latinoamericana*, enero-febrero de 1989, N° 142, pp. 76-77; en el marco de la Ley argentina N° 23.695, *Integración Latinoamericana*, N° 152, diciembre 1989, pp. 50-52. El texto en portugués, entre otros, en: *MERCOSUL: Legislação e Textos Básicos*, cit., pp. 27-31.

gración Su finalidad era la de lograr un espacio económico común, el mercado común, concretado en la desaparición de todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio de bienes y servicios, así como en la armonización de las políticas macroeconómicas, entre las dos naciones, en un plazo de diez años.

Procede señalar el dato de que este nuevo Tratado fue celebrado por dos nuevos gobiernos con distinta orientación política que los anteriores, lo cual da idea de la maduración del proceso de integración en cada uno de los países.

Con la celebración de este tratado quedó instalado un nuevo modelo de integración en el Cono Sur de América Latina, de forma que el contenido comercialista que caracterizara las relaciones económicas desde la década de los cincuenta se vio reemplazado por un concepto superior de integración orientado a la conformación de espacios económicos mayores, en consonancia con el reordenamiento político, económico y comercial que se venía procesando desde hacía varias décadas a nivel mundial.

Con el Tratado, se buscaba superar las limitaciones de la negociación de preferencias comerciales "producto a producto" y emprender un nuevo rumbo cuantitativo y global materializado en desgravaciones automáticas, progresivas y lineales para el universo de los productos comercializados, algo que sería retenido después por el Tratado de Asunción.

Examinando el texto del citado Tratado, señalaremos, a continuación algunos aspectos de sus disposiciones. En el art. 1 se afirma que: "Los territorios de los países integrarán un espacio común, de acuerdo con los procedimientos y los plazos establecidos en el presente Tratado", -fruto del cual sería la presentación ante la A.L.A.D.I. del Acuerdo de Complementación Económica N° 14³⁸.

38 El texto en versión portuguesa, puede ser consultado en *MERCOSUL: Legislação e Textos Básicos*, cit., pp., 63-97.

En el art. 2 se recogen "los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría, para permitir la adaptación progresiva de los habitantes y de las empresas de cada Estado Parte a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica" en el marco del Tratado y los acuerdos específicos concluidos en su virtud. El objetivo final del tratado consiste en "la consolidación del proceso de integración y cooperación económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil" (art. 2, aptdo. 1).

En el art. 3 se señala que "la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en los territorios de los Estados Partes serán alcanzados, gradualmente en un plazo de máximo de diez años".

Durante el período de diez años recogido en el párrafo anterior, "La armonización de políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transportes y comunicaciones, científica y tecnológica y otras que los Estados Partes acordaren, así como la coordinación de las políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales, serán realizadas gradualmente, a través de Acuerdos específicos, que en los casos correspondientes deberán ser aprobados por el Poder Legislativo de la República Federativa del Brasil y por el Poder Legislativo de la República Argentina" (art. 4). El desarrollo de ese período de diez años estaría supeditado a la aplicación de un dilatador mecanismo de "destrabamiento" por medio de los acuerdos a celebrar³⁹.

39 EKMEKDJIAN lamentaría que el Tratado no avanzase en la dirección de la generación de un verdadero Derecho Comunitario: "Más aún, se somete a la aprobación de los respectivos poderes legislativos de ambos países, los futuros acuerdos que se firmen en ejecución de los objetivos fijados por el tratado, con lo cual se rechaza la posibilidad de utilizar los denominados "acuerdos ejecutivos"..., los cuales dan mucha agilidad al sistema, evitando la ratificación legislativa en cada ocasión" (EKMEKDJIAN: *op. cit.*, p. 46). Subraya asimismo este autor el que no sea creado un poder judicial.

Concebida la realización del Mercado Común en dos etapas, una vez concluida la primera etapa, se debería proceder "a la armonización gradual de las políticas necesarias para la formación del mercado común entre los dos Estados Partes, incluyendo, entre otras las relativas a recursos humanos, a través de la negociación de Acuerdos Específicos" (art. 5).

En el art. 6 se establecía una Comisión de Ejecución del Tratado, presidida por los Presidentes de la Argentina y el Brasil e integrada por cuatro Ministros de Estado brasileños y otros cuatro argentinos, pudiendo ser formadas comisiones técnicas conjuntas de estudio y de instrumentación para cada Acuerdo específico (art. 7).

Se recogía en el art. 9 que los proyectos de Acuerdos específicos negociados por los Estados Partes, antes de su envío a los respectivos Poderes Legislativos, deberían ser "estudiados por una Comisión Parlamentaria conjunta de integración, de carácter consultivo, que estará compuesta por doce legisladores de cada país, designados por los respectivos Poderes Legislativos, con mandato de dos años". Esta Comisión transmitiría sus recomendaciones a la Comisión de Ejecución del Tratado.

En el art. 10 se prevé la posibilidad de la asociación de los Estados miembros de la ALADI al Tratado o a un Acuerdo específico.

Los cambios de gobierno habidos a partir de 1989 en Argentina y Brasil, así como las dificultades económicas en ambos países no impidieron que el Tratado de que nos ocupamos fuese ratificado y entrase en vigor en agosto del citado año, poniéndose de manifiesto la voluntad política de superar las viejas rivalidades por la hegemonía subregional, de lo cual resultan asimismo un claro testimonio la confirmación y la ampliación de los acuerdos ya existentes mediante la adopción de nuevos protocolos y anexos, los cuales, alcanzando, como ya dijimos, el número de veinticuatro en 1989, se ocupan de la producción, comercialización y desarrollo tecnológico de sectores claves de la producción como, p. ej., entre otros, los bienes de capital, la energía, la siderurgia, las comunicaciones, el transporte y la biotecnología, sien-

do creados también un sistema de crédito y un fondo de inversiones a fin de estimular el desarrollo económico y un Centro de Altos Estudios Argentino-Brasileño.

Refiriéndose, entre otros al Tratado, EKMEKDJIAN subraya: "... se debe suplir una carencia fundamental en estos convenios: la falta de aplicación inmediata y directa de las normas derivadas del "tratado marco, ya que sin ella no hay transferencia de las decisiones al órgano supranacional y esto impide la generación de un verdadero derecho comunitario..."⁴⁰

Una buena síntesis de la combinación de elementos que engloba el esquema de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño es la realizada por LAREDO en los siguientes términos:

"Este Programa no se ata a ningún modelo preestablecido, parte del mismo se mueve en el área de la cooperación y parte en el de la integración. Además, algunos protocolos se proyectan como esquemas de preferencias arancelarias, otros de libre comercio o de unión aduanera.

Por otra parte aprovecha las experiencias de ALALC y de ALADI: de ALALC toma la experiencia de las ventajas de la zona de libre comercio y las limitaciones de un esquema de integración exclusivamente comercialista; de ALADI toma la experiencia del carácter funcional, de la flexibilidad del esquema de integración. A diferencia de otras experiencias globalizantes, ésta adopta el método incremental de integración seleccionando los sectores a integrar para después avanzar sobre otros. Inclusive prevé la adhesión de otros países"⁴¹.

En el origen del acuerdo existía una clara sintonía en la política internacional de Argentina y Brasil. Incluso en los supuestos en los que

40 EKMEKDJIAN: *op. cit.*, cit, p. 44.

41 LAREDO: *op. cit.*, pág. 23. Los riesgos del esquema son también descriptos por la misma autora: "Entre los principales riesgos y dificultades señalados para este Programa, se destacan los siguientes: que el bilateralismo Argentina-Brasil se profundice, que la asimetría y las brechas en la región se ahonden, que esto lleve

había diferentes enfoques, las mismas eran tratadas en el interior de los mecanismos de consulta, no manifestándose externamente. El hecho de que ambos países pertenecieran al Grupo de Contadora, para todo lo relacionado con la situación política centroamericana, al Grupo de los Ocho, en relación con temas diversos del área latinoamericana, representaba la participación en foros de procesamiento conjunto de políticas, influyendo positivamente sobre el tema de la integración.

Durante los dos años siguientes, 1988-1989, se pudo apreciar un aumento en el valor del comercio bilateral hasta alcanzar un valor de 2,5 mil millones de dólares⁴².

El proceso de integración recibiría un gran impulso cuando, el 6 de julio de 1990, los Presidentes argentino y brasileño, C. MENEM y F. COLLOR DE MELLO, respectivamente, firmaron el Acta de Buenos

hacia una integración de tipo hegemónico y no se produzca el avance multilateralista programado, que se produzca una desequilibrada repartición de los beneficios de la integración; que el avance de esta integración quede liberado a las fuerzas del mercado; que se creen expectativas exageradas que no puedan ser satisfechas y se traduzcan en el desánimo de las partes; que no se busque la inserción participativa de todos los sectores de la sociedad, destinatarios últimos del éxito o fracaso de este Programa" (*Ibid.*).

Los riesgos arriba recogidos, en buena medida, vendrían a ser, a nuestro juicio, los que tendría que conjurar el Tratado de Asunción.

42 "En 1990, 150 por ciento por encima del valor anotado en 1985 y un 63 por ciento superior al de las manufacturas en el total de las ventas pasó del 22 por ciento en 1985 a 44 por ciento en 1989. A pesar de que estos efectos fueron en parte resultado de las condiciones económicas prevaletentes (la apreciación de la paridad real entre el cruzeiro y el peso (austral), la liberalización de los regímenes de comercio exterior en ambos países y la recesión en Argentina), también estuvieron vinculados a los incentivos otorgados por el Programa. (...). Después de la aplicación del plan de convertibilidad en la Argentina en abril de 1991, las condiciones macroeconómicas se modificaron (especialmente la paridad y los niveles de actividad) y el comercio bilateral, que siguió creciendo aceleradamente, comenzó a acusar fuertes desequilibrios para la Argentina" (BOUZAS: *op. cit.*, p. 168).

Aires⁴³, con la cual se buscó reafirmar el proceso de integración bilateral, acortando el plazo para de construcción del Mercado Común. En ella, los mandatarios argentino y brasileño "en cumplimiento de lo dispuesto por el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado el 29 de noviembre de 1988. DECIDEN: "1. Establecer un MERCADO COMUN entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994. 2. Para ello, ambos Gobiernos tomarán todas las medidas necesarias con el fin de cumplir con el objetivo y el plazo arriba mencionados". Debería a tal fin, ponerse "especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias, lineales y automáticas, como metodologías primordiales para la conformación del MERCADO COMUN". Este mismo plazo fue incorporado en el Acuerdo de Complementación Económica N°. 14 y, posteriormente, en el mismo Tratado de Asunción.

Al Acta le acompañaban un Anexo I sobre "Metodología para la conformación del Mercado Común" y un Anexo II "Grupo de Trabajo Binacional para la conformación del Mercado Común en la República Argentina y la República Federativa del Brasil".

En el aptdo. 2 del Anexo I se señalaba que: "La columna vertebral de este proceso de conformación del Mercado Común estará dado por rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 al arancel 0 (cero) y eliminación de barreras para-arancelarias sobre la totalidad del Universo Arancelario"⁴⁴.

43 El texto del Acta de Buenos Aires puede consultarse, entre otros, en: *Integración Latinoamericana*, n°. 159, agosto de 1990, pp. 67-68.

44 Aunque el sistema de protocolos y de políticas específicas fuese rescatado por los nuevos gobiernos de ambos países, disponiéndose "el mantenimiento y la profundización del actual sistema de protocolos comerciales" y el establecimiento de "acuerdos especiales" en los casos de los sectores particularmente sensibles o altamente dinámicos, provistos de "tecnología de punta", debemos precisar que

En el Anexo II, aptdo. I, se establece que: "El Grupo de Trabajo Binacional para la conformación del Mercado Común entre la República Argentina y la República Federal del Brasil, en adelante denominado GRUPO MERCADO COMUN, tendrá como función elaborar y proponer a ambos gobiernos todas las medidas sucesivas que permitan dar cumplimiento... a la conformación definitiva del MERCADO COMUN para el 31 de diciembre de 1994". Asimismo, el Grupo Mercado Común "estará subordinado a la Comisión de Ejecución del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo del 29 de noviembre de 1988"⁴⁵.

El Acta de Buenos Aires vino a desencadenar la emisión del Comunicado Conjunto de Ministros de Asuntos Exteriores y de Economía de Argentina, Brasil, Uruguay y Chile del 1 de agosto de 1990, en Brasilia, el cual habría de generar el proceso que culminaría con la firma del Tratado de Asunción, en la fecha ya indicada anteriormente.

En síntesis, con el Acta de Buenos Aires, Argentina y Brasil resolvieron a) reducir a cinco años el plazo de realización del mercado común; b) sustituir las negociaciones producto por producto por reducciones tarifarias automáticas y generales y c) desarrollar el estatuto de empresas binacionales. Asimismo, específicamente, acordaron otorgarse un margen mínimo de preferencias del 40 por ciento a partir del 1 de enero de 1991, aumentándolo cada seis meses en un 7 por ciento hasta completar una preferencia del 100 por ciento a fines de 1994. Se tomó asimismo el compromiso de eliminar todas las barreras no aran-

ello ha de ser entendido teniendo en cuenta el término "adicionalmente". La columna vertebral del proceso viene a consistir en un sistema general, lineal y automático.

45 El éxito del Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil, a pesar de su flexibilidad institucional, fue posible gracias a la participación de las más altas instancias gubernamentales en la adopción de los compromisos, en el marco de las Reuniones de Presidentes y de Ministros de Asuntos Exteriores y de Economía.

celarias y reducir cada año el número de productos excluidos en un 20 por ciento.

En la incorporación del Paraguay y Uruguay al proceso de integración subregional, además de las propias razones intrínsecas, no dejaría de influir razones extrínsecas que servirían de estímulo⁴⁶. Estamos en el momento del anuncio de la Iniciativa para las Américas del Presidente de los Estados Unidos de América, George BUSH, y del lanzamiento de negociaciones entre México, Canadá y Estados Unidos para la constitución de un Area de Libre Comercio de América del Norte.

La asociación paulatina del Paraguay y Uruguay al proyecto integrador tendría lugar con su incorporación a las reuniones del Grupo Mercado Común. En la III Reunión del Grupo Mercado Común Cuatripartito, celebrada en Montevideo durante los días 20 y 21 de noviem-

46 No había duda que tanto para Brasil como para Argentina no convenía dejar ningún flanco descubierto: "En cuanto a porqué Argentina y Brasil, que venían en un proceso de integración entre ambos, de un día para el otro aceptan a Uruguay y a Paraguay, creo que se debió a un cambio a partir del 9 de julio del 90, cuando Bush lanza su iniciativa de las Américas. Es decir, la posición de Brasil y Argentina cambia una semana y media después de que Uruguay llamó a Bush por teléfono para decirle que su iniciativa era notable. Pero además esta todo el tema CAUCE y el PEC, las importaciones y la admisión temporaria, donde Brasil podía correr el riesgo, por ejemplo, de que le colaran productos norteamericanos con maquillaje uruguayo vía PEC" (PORTO, L. "La perspectiva histórica y teórica de la integración. La figura 'mercado común' y experiencias internacionales", MERCOSUR. Claroscuro..., Vol. 1, cit. pp. 28-29).

La "importancia" de los acuerdos citados en el párrafo precedente había llevado a CORREA FREITAS a incluirlos entre los antecedentes inmediatos del Tratado de Asunción: "Pero como antecedentes más inmediatos del MERCOSUR debemos recordar los esfuerzos bilaterales realizados por Argentina y Brasil a partir de 1982, así como a los acuerdos entre Argentina y Brasil, conocido como el "CAUCE" (Convenio Argentino-Uruguayo sobre Cooperación Económica) y Brasil y Uruguay llamado el "P.E.C." (Protocolo de Expansión Comercial" (CORREA FREITAS.: loc. cit.).

bre de 1990, sería presentado por la delegación uruguaya un Proyecto de Tratado de lo que más adelante sería el Tratado de Asunción.

El 20 de diciembre de 1990 fue firmado el Acuerdo de Complementación Económica N°. 14 entre Argentina y Brasil, al que ya nos referimos, en el marco de lo dispuesto en el Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI) y en la Resolución 2 del Consejo de Ministros. En este Acuerdo se buscaba facilitar las condiciones pertinentes para avanzar en la consecución del Mercado Común entre ambos Estados, estableciendo las bases para los acuerdos de complementación sectorial y la expansión equilibrada de los intercambios. El Acuerdo buscaba la eliminación completa de todos los gravámenes y demás restricciones aplicadas entre Argentina y Brasil, de acuerdo con el calendario previsto en él, que debería conducir al arancel cero el 31 de diciembre de 1994.

En el Acuerdo se vinieron a sistematizar los acuerdos comerciales bilaterales preexistentes, incluidos los protocolos. En tal sentido, en su art. 30, se afirma que forman parte del Acuerdo: el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las preferencias otorgadas en el período 1962/1980⁴⁷, con sus Protocolos Adicionales y/o Modificativos; asimismo, pertenecientes al Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil: el Protocolo n° 1, Bienes de Capital, Argentina-Brasil, implementado en el Acuerdo de Complementación Económica n°. 7; el Protocolo n° 22, Industria de la Alimentación, implementado en el Acuerdo de Complementación Económica n° 12; el Protocolo n° 21, Industria Automotriz; el Anexo n° 1 del Protocolo n° 17, Cooperación Nuclear. Asimismo, en su art. 31, se dispone que quedan sin efecto los Acuerdos de Alcance Parcial de Renegociación de las Preferencias otorgadas en el período en el período 1962/1980 (AAP.R71) y de Complementación Económica sobre Bienes Alimenticios e Industrializados.

47 El texto puede consultarse en *Integración Latinoamericana*, N°. 122, abril de 1987, pp. 79-83.

Por todo lo visto, podríamos afirmar que el proceso de adopción del Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991 y entrado en vigor el 29 de noviembre de 1991, vino a ser en una gran medida, justo es reconocerlo, el fruto de la voluntad política de los gobiernos argentino y brasileño, los cuales, en un tiempo relativamente corto, desarrollando dinámicamente las bases para el nacimiento del Tratado, consiguieron, además, "estimular" a los otros Estados miembros, Paraguay y Uruguay⁴⁸, para que —en la búsqueda de una integración de intereses— participasen desde un principio en éste. Como escribió JAGUARIBE: " (...) o projeto de uma seletiva concertação económica, científico-tecnológica e política entre os países do Cone Sul, a partir da integração argentino-brasileira, se apresenta, ..., como algo plenamente viável e de altíssima conveniência recíproca"⁴⁹.

Como venimos señalando, el Tratado de Asunción vino a ser, en una gran medida, el fruto de la voluntad política integradora argentino-brasileña. En el marco de este proceso, el Acta de Buenos Aires sirvió de acicate para la redacción del Comunicado Conjunto de Argentina, Brasil, Uruguay y Chile del 1 de agosto de 1990 que habría de desencadenar la firma del Tratado que nos ocupa⁵⁰. La agregación del

48 Como escribe RUIZ DIAZ LABRANO: "Tanto para el Uruguay como para el Paraguay la opción era sencillamente una, acompañar este proceso o quedar totalmente aislado, es decisión en su momento fue más política que económica, pero obedecía a la perspectiva cierta de estancamiento en las relaciones económicas internacionales..." (RUIZ DIAZ LABRANO; R.: *El Mercosur, marco jurídico institucional. Análisis y perspectivas de sus decisiones derivadas*, Asunción, 1993, p. 21).

49 JAGUARIBE: *op. cit.*, pp. 31-32,

50 El Comunicado Conjunto, emitido en Brasilia por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros, afirmaba: "Consideraron auspiciosa la aceleración del proceso de creación, entre Argentina y Brasil, de un mercado común, y coincidieron, en la conveniencia de ampliar el mismo, mediante una participación plena del Uruguay en el proceso de for-

Uruguay y del Paraguay fue negociada a partir de la reunión del Grupo Mercado Común Argentina-Brasil, el 5 y 6 de septiembre de 1990⁵¹. Luego de un prolongado período de negociaciones, finalmente, Uruguay y Paraguay concurrirían a la firma del Tratado de Asunción⁵².

mación del citado mercado común, la que se formalizará mediante instrumentos jurídicos convencionales, que serán negociados entre las partes.

También destacaron el interés con que son vistos los entendimientos en curso, teniendo en cuenta las propuestas presentadas por Chile, orientadas en el sentido de su participación en un espacio económico común.

Invitaron también a Paraguay a que se una a ese espacio económico, el cual, de esta forma, englobaría el Cono Sur".

51 Respecto a la posición uruguaya en relación con la entente argentino-brasileña, escribe QUIJANO: "Uruguay no fue parte de los contactos argentino-brasileños que condujeron a la firma de más de dos docenas de protocolos y del primer tratado (1988) para constituir, entre los dos vecinos, un mercado común. Hay evidencias que sugieren que el gobierno uruguayo de la época fue reticente en cuanto a sumarse al proyecto binacional y apartarse de los acuerdos específicos (PEC y CAUCE). También hay evidencias —reveladas tiempo después por quienes estuvieron involucrados en la negociación del lado uruguayo— de que Argentina y Brasil preferían recorrer los primeros tramos de su acercamiento sin interferencias de terceros. De hecho, Uruguay sólo parecía haber manifestado interés, por entonces, en el protocolo de transporte firmado por los dos vecinos" (QUIJANO, J.M.: "Uruguay en el mercado común. ¿Qué hacer?", MERCOSUR: necesidad de armonizar políticas, *Integración latinoamericana*, n.º 167, mayo 1991, p. 54).

Según el mismo autor, los objetivos de la integración subregional deberían ser para Uruguay: el fomento del proceso de acumulación de capital, la implantación y diversificación de la base industrial del Uruguay y la estabilización de los productos primarios (*Ibid.*).

52 ECHEGARAY nos relata: "Uruguay no tenía otra opción que incorporarse al MERCOSUR. Los convenios comerciales bilaterales con Argentina y Brasil ven cada vez más diluidos sus márgenes de preferencia por el efecto combinado de la apertura general de esas economías y la perentoria apertura recíproca total que ambos países han acordado en diciembre de 1990. En consecuencia, la única forma de mantener un acceso favorable a ambos mercados tradicionales en las exportaciones uruguayas es a través del MERCOSUR" (ECHEGARAY, A.: "Con-

Los Estados que suscribieron el Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, vienen a ser los Estados Partes originarios o fundadores.

Ahora bien, como era lógico, las causas básicas retrasadoras del crecimiento económico y la posibilidad de inserción competitiva de países como el Brasil y la Argentina no fueron resueltas por el proceso de integración. Dichas causas se asocian a la superación de los factores de inestabilidad macroeconómica, reorganización de las estructuras de financiación, modernización de los parques industriales y, más particularmente en el caso brasileño, la retoma del crecimiento económico junto con la solución de graves problemas sociales y de distribución de renta. De la misma forma, la creación del bloque del Cono Sur no resolvería automáticamente los posibles obstáculos procedentes de un mundo donde se privilegian los principios del bilateralismo comercial. Ahora bien, "isto nao significa —como subraya VALLS PEREIRA— que o processo de integração dos mercados nao seja desejavel. Sua consolidação é um dos instrumentos que pode atenuar a instabilidade do crescimento económico da regioao. Uma questao relevante é, por exemplo, até que ponto a integração pode funcionar como elemento disciplinador das políticas de estabilização nesses países. Adicionalmente, poder ser un veículo que motive os diferentes segmentos da sociedade destes países a pensar em formas de superação dos desafios internos e externos para o desenvolvimento da regioao. Esta dimensao

clusiones del Seminario "Uruguay en Mercado Común del Sur", MERCOSUR: necesidad de armonizar políticas, Integración latinoamericana, N° 167, mayo 1991, pp. 91 y 92).

Para GROS ESPIELL: "este tratado posee una enorme transcendencia política y económica y está en la base del futuro, renovado, pujante y próspero del Uruguay". "Nadie puede dudar —proseguiría— que el Uruguay, en julio de 1990, no tenía opción". "Este Tratado /es/ un acto tan transcendente como lo fue en su momento la Declaración de la Independencia" (GROS ESPIELL: *Hacia nuevas formas de cooperación en el Cono Sur de América Latina: análisis del texto constitutivo del Mercosur*, Chile, 1991, pp. 3, 4 y 33, respectivamente).

política do projeto que poderá se traduzir em implementação de políticas comuns de desenvolvimento parece, ate o momento, restrita aos desejos dos executivos em criar o Mercosul"⁵³.

Ahora bien, junto a lo hasta aquí puesto de relieve, para unos y otros serían también sus datos socioeconómicos particulares y sus planteamientos constitucionales los que les permitirían —y aun "animarían" a dar los pasos para la concertación entre los cuatro Estados parte originarios del Tratado de Asunción. De ambos asuntos no podemos ocuparnos en este momento⁵⁴. Todos ellos estaban ante un gran reto, pues,

53 VALLS PEREIRA, L.: "Integração do Conea Sul: algumas reflexoes", *Cone Sul: a economia da integração*, Rio de Janeiro, 1991, p. 68. Este autor continuaria:

"A justificativa para o projeto de integração dos países do Cone Sul nao pode ser respaldada em função dos movimentos das economias industrializadas. Nao é decerto muito claro até que ponto se eleva o poder de barganha do Brasil, por exemplo, num mercado mundial hipoteticamente caracterizado pela proliferação de acordos comerciais preferenciais, mediante a participação no Mercosur...

O fundamental é que este projeto de integração pode viabilizar um nível de crescimento económico mais estável para a regioao, revertendo futuramente no fortalecimento da sua posição política e económica no cenário internacional. As tendências de regionalização no cenário mundial reforçam a implementação desta estratégia. Nao obstante, os fatores endógenos que movimentam a lógica da integração dos países do Cone Sul terao peso decisivo no éxito deste projeto" (Id., p. 69).

54 Los pronunciamientos en pro del envolvimiento de otros países en un proyecto de integración son constantes en la doctrina: "Dentre os países latino-americanos, a maior potencialidade de concertação, como é do conhecimento geral, é a que existe entre o Brasil e a Argentina. Formam esses dois países, por suas dimensoes e relativamente elevado nível de desenvolvimento, o eixo de qualquer processo integracionista, na América Latina. O Uruguai, constituindo um vínculo, nao apenas geográfico, mas também económico, cultural e político, entre esses dois países é naturalmente parte integrante desse eixo. O Paraguai, por sua vez, é parte integrante, tanto histórica como correntemente, do sistema do Cone Sul. Cabe ao Chile, que também faz parte desse sistema, optar, tempestivamente, por sua inserção no MERCOSUL ou pela continuação da sua nao participação" (JAGUARIBE: *op. cit.*, p. 32).

como señala PEREZ OTERMIN, no había entre ellos, tanto a nivel bilateral como multilateral, ningún acuerdo que hubiera alcanzado un grado de integración superior a una zona preferencial⁵⁵.

II. ALCANCE

A) INTERESES COMUNES

Por muy loables que puedan ser los sentimientos solidarios cooperativos, que sin duda los hay en los impulsores del Tratado de Asunción, importa más hacer una profesión de realismo y partir de la base de que en la *praxis* serán los intereses comunes los que muevan los ánimos de los responsables estatales en cualquier hipótesis de colaboración internacional.

Si lo que acabamos de afirmar resulta ser una realidad, entendemos, en consecuencia, que cualquier análisis de las "interioridades" del Tratado del MERCOSUR deberá comenzar por la búsqueda de aquellos intereses comunes que funcionarán a modo de "cebador" de todo el proceso de entendimiento.

El hecho de que dos importantes naciones entre los países de desarrollo intermedio como Argentina y Brasil, con un Producto Interior Bruto de 430 billones de dólares, con 25-30% de valor agregado industrial y un valor de producción industrial de 250 billones de dólares, hubiesen decidido generar un espacio económico común, como advierte LAVAGNA, no podría pasar desapercibido ni en el plano político ni en el plano económico (LAVAGNA: *op. cit.*, p. 30).

No dejará de haber autores como FERNÁNDEZ, que analizando los efectos que el MERCOSUR tiene para Uruguay avanzan la posibilidad de que aquél venga a "dar satisfacción al viejo expansionismo brasileño" (FERNÁNDEZ, W.: *MERCOSUR. Economía, política y estrategia en la integración*, Montevideo, 1992, p. 115).

55 PÉREZ OTERMÍN, J.: *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto. Aspectos jurídico institucionales*, Montevideo, 1995, p. 12.

Las identificaciones de los intereses comunes resultarán asimismo un factor de capital importancia llegado el momento de afrontar el proceso de adopción de decisiones, habida cuenta de que se habrán despejado con anterioridad incógnitas que de otro modo resultarían un firme obstáculo para la debida evolución del proceso de integración.

Los intereses comunes —o el interés común, una vez que ha sido convenientemente articulado— vendrían a conformar el conjunto de valores que los Estados Partes entienden como comunes a todos ellos, en nuestro caso, en materia de integración económica.

El interés común vendría a resultar, pues, el crisol en el que habrán de fundirse los intereses nacionales, supuesto que éstos hayan logrado trascender la pluralidad de las distintas actitudes valorativas existentes en cada Estado respecto a lo que ha de ser identificado como interés nacional.

A tenor del preámbulo del Tratado, partiendo de la base de que la integración "constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social", los Estados Partes al objeto de "lograr una adecuada inserción internacional para sus países" entienden como interés común el "desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980".

Siguiendo la síntesis hecha por TORRES y LOPEZ, podemos ordenar los elementos que componen el interés común de los Estados miembros:

"A. El desarrollo de un gran espacio económico latinoamericano. B. La búsqueda de una adecuada inserción y una mayor autonomía decisional en el marco del actual orden internacional. C. Lograr un desarrollo con "justicia social". Este desarrollo se refiere a cambios sociales y económicos que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida para todos. Por lo tanto el concepto de desarrollo económico no puede limitarse aquí el mero crecimiento económico; significa también que todos han de tener la oportunidad de participar en el pleno proceso económico y social y compartir sus benefi-

cios. D. Promover un desarrollo económico y equilibrado de los Estados participantes del proceso. Ello significa que el interés común que impulsa al MERCOSUR está firmemente vinculado a que el esquema de crecimiento económico reduzca de manera significativa, dentro de un plazo razonable, las actuales heterogeneidades existentes en la región.

Se trataría, pues, de buscar un desarrollo económico de los Estados miembros, socialmente participado en sus beneficios por todos los sectores de la población, buscando, en los mejores términos posibles, una integración competitiva en el mercado internacional.

No podemos entender que la participación de Paraguay y Uruguay estuviera ligada al mantenimiento de la brecha de desarrollo que los separa de Argentina y Brasil.

Es importante señalar que ni el contenido del Tratado de Asunción ni de ningún documento serio emanado de las Cancillerías surge que la búsqueda de una mayor unidad política sea un elemento propio del interés común latinoamericano, por lo menos en lo que al proyecto MERCOSUR se vincula. Tampoco las finalidades políticas son objeto de compromiso ni en lo que se refiere al objetivo mismo ni a las modalidades de realización⁵⁶.

El interés común que acabamos de exponer descansaría en una serie de principios que, recogidos en el preámbulo, nos reflejan el marco de condiciones en que debería desarrollarse el proceso. Para MOYA DOMÍNGUEZ, éstas serían las siguientes: "1. Desarrollo acelerado más justicia social. 2. Preservación del medio ambiente. 3. Coordinación macroeconómica y sectorial de acuerdo a los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. 4. Avance en la integración de América Latina, de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1980. 5. Desarrollo científico y tecnológico; modernización de la economía; mejo-

56 TORRES y LÓPEZ: "La creación del Mercado Común del Sur -MERCOSUR- y el Derecho Comunitario Latinoamericano" XI Congreso..., cit., pp. 4 y 5.

ramiento de la calidad de vida de los habitantes. 6. Unión más estrecha entre los pueblos"⁵⁷.

B) PROPOSITOS COMUNES

Un concepto amplio como el del interés común, incorporador de las necesidades contingentes a un proceso de integración, tiene una vocación teleológica concretada en un objetivo final. Este estribaría en "constituir un Mercado Común que deberá estar conformado, el 31 de diciembre de 1994, el que se denominará el "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR)" (art. 1, aptdo. 1).

Este Mercado Común implicaría:

"a) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la libre circulación de mercancías y de cualquier otra medida equivalente;

b) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;

c) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

57 MOYA DOMÍNGUEZ: op. cit., p. 12.

Como no podía ser menos las opiniones son pacíficas: "De ahí que, por una parte, el objetivo inmediato es ampliar los mercados nacionales y, por la otra, mejorar las condiciones de vida de los habitantes, promoviendo el desarrollo científico y tecnológico y la modernización de las economías, sin descuidar la protección del ambiente y la calidad de vida" (FLAH, L. y SMAYEVSKY, M.: "Mercosur y Medio Ambiente", *Derecho Económico* ..., cit., p. 734).

d) El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración" (art. 1, aptdo. 2).

El Tratado de Asunción contempla tres fases de aproximación económica entre los países: en primer lugar se trataría de crear una Zona de Libre Comercio a alcanzar el 31-12-1994; en segundo lugar la realización de una Unión Aduanera y; en tercer lugar el establecimiento de un Mercado Común⁵⁸. El Mercado Común supondría para el Tratado de Asunción la circulación de bienes, servicios y factores productivos (trabajo y capital), el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados, la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes sectoriales entre los Estados Partes para asegurar condiciones adecuadas de competencia, entre otras, en las áreas del comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria, de capitales de servicios, aduanera, de transportes y de comunicaciones y, finalmente, la armonización de sus legislaciones nacionales en las áreas vinculadas al fortalecimiento del proceso de integración.

Por lo que respecta a las relaciones con los terceros países, los Estados Partes asegurarán condiciones equitativas de comercio, aplicando sus legislaciones nacionales al objeto de impedir importaciones de productos estén influidos por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal, y coordinarán simultáneamente sus respectivas polí-

58 STEINFUS prefiere hablar de cuatro etapas, colocando en primer lugar la concesión y la recepción de preferencias arancelarias (STEINFUS, R.: "Mercosul -um adiamento inevitavel", Mercosul. A estratégia legal dos negócios, Sao Paulo, 1994, p. 124). Por su parte, PEÑA avanzaba la posterior constitución de una Unión Económica, después de perfeccionado el Mercado Común (PEÑA, F.: "El Mercosur un año después, La Ley, 7 de julio de 1992, p. 2).

ticas nacionales con el fin de elaborar normas comunes sobre competencia comercial (art. 4).

En el art. 7 del Tratado se contempla un tratamiento impositivo idéntico al del producto nacional para los productos originarios de los otros Estados Partes.

La disposición recogida en el art. 1, aptdo. 2 arriba recogido, tiene una vocación de permanencia, reflejada en el compromiso definitivo de las partes de alcanzar un Mercado Común, en oposición a aquellas otras transitorias que apuntan a regir durante el período de transición. A las últimas se dedica el art. 3 del Tratado: "Durante el período de transición, que se extenderá desde la entrada en vigor del Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, y a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia". El Tratado tendría como Anexos los siguientes: I, Programa de Liberalización Comercial; II, Régimen General de Origen; III, Solución de Controversias; IV, Cláusula de salvaguardia, y; V, Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común.

Sin pretender que el mecanismo del mercado común descansa sobre un concepto cerrado y sin hacer, por nuestra parte, ninguna valoración de conveniencia estratégica, no quisiéramos dejar de apuntar la presencia de una mayor dosis de ambición en las metas recogidas en el art. 3 del Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea que en las que acabamos de apreciar en el artículo citado: como meros botones de muestra, véanse si no: en materia de políticas la utilización de la palabra "coordinación" en el Tratado de Asunción y la expresión de "establecimiento de una política común" en el Tratado de Roma; asimismo, el entendimiento implícito de la libertad de circulación del trabajador bajo la denominación de "factores productivos" en el Primer Tratado y la clara referencia a la "libre circulación de personas" —desbordando los marcos laborales— en el segundo.

Hemos de precisar, en el marco de lo antes apuntado, que en la eliminación de las barreras tarifarias y no tarifarias en las transacciones

interregionales, la definición de un arancel externo común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de la respectiva legislación descansan los más importantes instrumentos contemplados para la consecución del mercado común. De ellos, el principal instrumento de la integración claramente perfilado vino a ser el Programa de liberalización comercial para la reducción progresiva de las alícuotas de la arancelarias de las importaciones intra-regionales hasta su abolición total el 31 de diciembre de 1994, cuyo cumplimiento vendría a suponer la entrada en vigor de una zona de libre comercio el 1 de enero de 1995, con una rápida reducción de las alícuotas de la importación. A los demás instrumentos se les da una menor relevancia, sea por efecto de las políticas macroeconómicas nacionales sea por el descenso del papel del Estado en la asignación de factores. Las preferencias arancelarias, asociadas a la proximidad geográfica, pasaron a ser importantes en la determinación de la reasignación de la producción a nivel regional. Además, todos los Estados avanzaron en el sentido de la liberalización unilateral de sus transacciones internacionales, eliminando restricciones no tarifarias y reservando a las alícuotas de importación el papel de indicadores de las preferencias estratégicas en materia de industrialización.

A tenor del art. 2, el Mercado Común deberá estar basado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes, no debiendo ser interpretado este principio de forma rígida. En el Tratado de Asunción se recogen diferencias puntuales de ritmo a la hora de la aplicación del Programa de Liberación Comercial, de modo que durante el período de transición, los derechos y obligaciones no se manifiestan siempre como necesariamente iguales, sino como equivalentes (art. 6, reconociendo diferencias de ritmo para Paraguay y Uruguay). La reciprocidad habrá de ser entendida en comunicación con los principios de "gradualidad, flexibilidad y equilibrio", recogidos en el párrafo tercero del Preámbulo del Tratado. La falta de un tratamiento global más integral puede basarse, tal vez, en una convicción de que los tratamientos especiales a las naciones con un menor grado de desarrollo se han comportado como retardatarios del

proceso global⁵⁹. Por lo que respecta a las relaciones con los terceros países, los Estados Partes asegurarán condiciones equitativas de comercio, aplicando sus legislaciones nacionales al objeto de impedir importaciones de productos estén influidos por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal, y coordinarán simultáneamente sus respectivas políticas nacionales con el fin de elaborar normas comunes sobre competencia comercial (art. 4)⁶⁰.

59 VALENCIANO, E.O.: *Disparidades regionales e integración económica*, Buenos Aires, 1992, pp. 47-48. Este autor pone de manifiesto la existencia de disparidades económicas regionales, tanto en el marco general del MERCOSUR como en el particular de los Estados Partes, que demandan la adopción de una política al respecto. (cit., pp. 3 y 47-52). Para este autor el Protocolo N° 23, Regional Fronterizo, podría constituir un principio de tratamiento regional (cit., p. 48). El texto del Protocolo, con su Anexo I, puede consultarse en las pp. 57 y 58 de la obra a que nos estamos refiriendo. Su Anexo II en la p. 67..

En la misma denuncia de las carencias incide PUPPO; J. M.: "Presentación", en VALENCIANO: op. cit., p. VII.

No habrá dejado de apreciarse, asimismo, la necesidad de establecer programas y proyectos específicos para asegurar la plena inserción de las economías uruguay y paraguay en el proceso integracionista, con el cuidado de no perjudicar el avance global. Así, en "Documento de síntese da I Reuniao do Grupo de Análise sobre integração do Cone Sul", *Cone Sul: a economia da subregiao*, Rio de Janeiro, 1991, p. 15. Asimismo, pidiendo que no se impida el avance rápido en los acuerdos entre Argentina y Brasil, "que sao os dois países que dao a massa creditica necessária para conferir sentido ao projeto", se sugiere la aprobación de prórrogas y concesiones a los otros dos países con economías menores: "mas nao se debería retardar o processo a dois, atendendo-se à velocidade do mais lento entre os quatro" (LAVAGNA: op. cit., pp. 59-60); esta posición merece una crítica razonable que vendrá dada por la necesidad de preservar el fin general de la integración de los países del Cono Sur. Este es un fin deseado, por razones de índole geopolítico y económico, también para Argentina y Brasil, tal como resulta evidente de la mera aplicación del principio de economía normativa a la aprobación del Tratado de Asunción.

60 GROS ESPIELL: "El Tratado de Asunción...", *El Derecho*, T. 144, 1991, pp. 913-927 (p. 918).

A modo de síntesis, diremos con PEREZ GONZALEZ: "A nivel interno el desarme arancelario es ya casi completo, y a nivel externo la Unión Aduanera está vigente desde el 1 de enero de 1995. La entrada en vigor del Arancel Externo Común (establecido por la Decisión 22/94 del Consejo del Mercado Común) ha permitido, pues, dar por finalizado el período Unión Aduanera aunque todavía de manera imperfecta. En este sentido el Protocolo de Ouro Preto afirma la idea de avanzar en la constitución de un Mercado Común, estableciendo la vía para ello al fijar una etapa de convergencia comprendida entre el 1 de enero de 1995 y el 1 de enero del 2006"⁶¹.

Es conveniente señalar que el desarme arancelario no es todavía totalmente completo, dado que existen algunos productos o sectores sometidos transitoriamente a regímenes especiales, mediante el llamado Régimen de Adecuación (Decisiones del Consejo N°s 5/94 y 24/94), debiendo converger gradual y automáticamente al arancel cero Argentina y Brasil en 1999 y Paraguay y Uruguay en el 2000⁶².

Asimismo, en el ámbito del comercio con el resto del mundo y en relación con el Arancel Externo Común- contemplado con unas fluctuaciones que van desde el 0 al 20%, cada Estado miembro presentó una lista de productos exceptuados de éste, habiendo sido establecido un cronograma de convergencia gradual y automática que finaliza en el año 2001, excepción hecha de las telecomunicaciones y de la informática, que deberán converger en el 2006. Para los sectores automoto-

61 PÉREZ GONZÁLEZ: "Las Organizaciones Internacionales...", cit., p. 641.

En relación con el Arancel Externo Común: JARDEL, S. y BARRAZA, A.: *MERCOSUR: aspectos jurídicos y económicos*, Buenos Aires, 1998, pp. 70-73.

La Decisión 22/94 puede ser consultada en R. DROMI: *Código del MERCOSUR*, Vols. II y III, Buenos Aires, 1996, respectivamente, pp. 1470-1868 y 1869-2524

62 La Decisión 5/94 puede ser consultada en DROMI: *Código...*, Vol. II, cit., pp. 1413-1414; la 24/94 en el Vol. III, cit., pp. 2534-2536.

triz y azucarero se ha previsto la elaboración de regímenes comunes, los cuales están en proceso de negociación.

Por razones de espacio, no nos detendremos un asunto que se revela como original en el MERCOSUR. Nos referimos a las consideraciones que podrían hacerse con base en la "pertenencia al Tratado de Asunción" del Acuerdo de Alcance Parcial N° 18, presentado en la A.L.A.D.I. por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, así como de los distintos Protocolos aprobados con posterioridad al Tratado, de los cuales -calificados por MENEM como institucionales u operativos⁶³- los de Brasilia sobre Solución de Controversias y el de Ouro Preto sobre la Estructura Institucional, ambos en vigor, de los cuales el primero es objeto de tratamiento en esta obra por el Profesor Ernesto Rey Caro.

Los Protocolos operativos serían los siguientes: a) de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa, ratificado por Argentina, Brasil y Paraguay; b) de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones; c) de Buenos Aires sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual, fue ratificado por los Estados Partes; d) de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Medio no Técnico, en avanzado trámite de ratificación; e) sobre Promoción y Protección de Inversiones provenientes de Estados no Parte del Mercosur; f) Código Aduanero, sólo ratificado por Paraguay; g) de Medidas Cautelares, ratificado por la Argentina; h) de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico; i) de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el Mercosur en materia de Marcas, Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de Origen; j) de San Luis

63 MENEM, C. S.: *¿Qué es el Mercosur?*, Buenos Aires, 1996, pp. 95-102. Sobre los protocolos en general, MERCOSUL. *Acordos e Protocolos na Ára Jurídica*, Porto Alegre, 1996.

en Materia de Responsabilidad Civil Emergente de Accidentes de Tránsito entre los Estados Parte del Mercosur; k) de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales; l) de Integración Educativa para la Prosección de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Estados Parte del Mercosur; m) de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de Posgrado en las Universidades de los Estados Parte del Mercosur; n) de Santa María en materia de Relaciones de Consumo; ñ) de Integración Cultural del Mercosur; o) de Defensa de la Competencia del Mercosur; p) de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del Mercosur; q) de Montevideo sobre el Comercio de Servicios en el Mercosur; r) de Inversiones entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Ligado igualmente al campo de los objetivos del Tratado de Asunción, no nos ocuparemos, por los mismos motivos, del problema de la incompatibilidad-coexistencia entre este Tratado y el Acuerdo de Complementación Económica N° 18⁶⁴ —y el de Integración entre Argentina y Brasil— y su correspondiente Acuerdo de Complementación Económica N° 14, de lo cual, a pesar, de no haber sido presentada por ningún Estado reclamación alguna, se han ocupado algunos autores⁶⁵. Por nues-

64 El texto del Acuerdo puede ser consultado en LIPOVETZKY, J.C. y LIPOVETZKY, D.A.: *Mercosul: Estratégias para a integração*, Buenos Aires, 1993, pp. 376-393, en versión portuguesa; en versión española, pp. 468-479.

65 Entre otros pueden ser consultados: ABREU BONILLA, S.: *Mercosur e Integración*, 2ª Ed., Montevideo, 1991, p. 46; FARINELLA: *op. cit.*, p. 11; GROS ESPIELL: "El Tratado de Asunción...", *Revista de la Facultad de Derecho de Montevideo*, cit., pp. 42 y ss.; MAGARIÑOS, G.: *Uruguay en el Mercosur*, Montevideo, 1991, pp. 54-56; Id.: "Contenido de los Tratados de Asunción (situación final y proceso)", *MERCOSUR. Claroscuro de una integración*, Montevideo, 1991, pp. 52-53; HALPERIN: "Dilemas jurídicos e institucionales en el proceso de integración entre Argentina y Brasil", *Revista de Derecho Industrial*, Buenos Aires, N° 38, mayo-agosto 1991, p. 270; Id.: "El Mercado Común del Sur y un nuevo sistema de rela-

tra parte, apuntaremos únicamente que si bien la subregionalización puede ser un mecanismo auxiliar para la integración, no podemos evitar los importantes riesgos de desarticulación del proyecto total de regionalización que comporta la segmentación. Igualmente, por la misma razón no nos ocuparemos del asunto de la compatibilidad del Tratado de Asunción con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (G.A.T.T.).

III. VALORACION DEL PROCESO DE INTEGRACION

Quisiéramos recoger aquí, sin ánimo de valoración de conjunto aunque sí de hacernos una primera impresión de conjunto, algunos datos que pueden ayudarnos a comprender el grado de fuerza con que inició sus singladuras el proceso de integración del MERCOSUR. En la medida de lo posible, intentaremos que en nuestra exposición haya algún tipo de orden lógico, algo que, por lo demás, procuramos que esté siempre presente en este trabajo, el cual nos hará descender, con

ciones económicas multilaterales", *Integración Latinoamericana*, N° 167, mayo 1991, p. 40; Id.: "El 'reto': objetivos e instrumentos para la consolidación del MERCOSUR", *Integración Latinoamericana*, N° 175, enero-febrero 1992, p. 36; Id.: "Lealtad competitiva y dilemas de la integración: el caso del MERCOSUR", *Integración Latinoamericana*, 184, noviembre 1992, p. 40; Id.: "Discriminación...", cit., pp. 24 y 27; PORTO, L.: *op. cit.*, p. 28; CZAR DE ZALDUENDO, S.: "La integración latinoamericana en la década de los años 90: ¿integración o segmentación?", *Derecho Económico actual. Homenaje al Prof. M. A. LAQUIS*, Buenos Aires, 1992, p. 725 y 727; MAGARIÑOS: *op. cit.*, pp. 54-56; ALTERINI, A. A. Y BOLDORINI, M. c. *El sistema jurídico en el MERCOSUR. Estructura general*, Buenos Aires, 1993, p. 77; PEÑA, F.: "El sentido estratégico del MERCOSUR", *Mercosul: Síntese...*, cit., p. 40; ESTRELLA FARIA: *op. cit.*, pp. XIX y 155-168; LIPOVETZKY y LIPOVETZKY: *op. cit.*, pp. 140-142; RUIZ DIAZ DE LABRANO: *op. cit.*, p. 24; UZAL, M. E.: *El MERCOSUR en el camino de la integración. Análisis evolutivo de sus principales instrumentos jurídicos*, Buenos Aires, 1998, p. 48.

Sobre la compatibilidad entre el A.A.C. 18 y la A.L.A.D.I.: ESTRELLA FARIA: *op. cit.*, pp. 155 y 158-159; RUIZ DÍAZ DE LABRANO: *op. cit.*, pp. 48 e 59-62; LIPOVETZKY y LIPOVETZKY: *op. cit.*, pp. 85-90.

las necesarias combinaciones de criterios, de lo más general a lo más particular y de lo más antiguo a lo más moderno.

Por lo de pronto, debemos subrayar que la aceptación del MERCOSUR, con todos sus aciertos, vacilaciones y errores ha ido calando dentro de las respectivas sociedades nacionales, aunque tal vez no en toda la dimensión que hubiera sido deseado. Por veces, puede que no se haya atendido todo lo convenientemente debido a la búsqueda de un apoyo social al proceso de integración –inspirado en una concepción liberal⁶⁶–, apoyo que sólo puede conseguirse avanzando en la realización de aquellos objetivos políticos y económicos con que se identifican los distintos segmentos de la población. De algún modo, con todo, paulatinamente, va habiendo cada vez más consciencia, como propusiera LAVAGNA, de la conveniencia de internalizar la idea de que “o MERCOSUL nao forma parte do problema mas, ao contrario, é parte da solução”⁶⁷.

La predisposición del mundo de la empresa hacia el MERCOSUR fue bastante grande desde un principio. Este dato resultaba, por lo

66 GARRAMÓN, C.: “Avances en el proceso de integración agropecuaria en el Cono Sur”, *Integración Latinoamericana*, agosto 1991, N°. 170, p. 66.

La influencia de la Escuela neoclásica de economía en la estructuración del MERCOSUR fue puesta de manifiesto por AGAZZI, E. y otros en “Las posibilidades del agro uruguayo: condiciones para la proyección de los principales rubros”, *MERCOSUR. Claroscuro de una integración*, Vol. 1, cit., pp. 83-84.

67 LAVAGNA: *op. cit.*, p. 34. A lo largo de los años transcurridos desde la instauración del MERCOSUR, se produjeron algunas valoraciones que pueden servirnos de “indicadores” de cómo el fenómeno integracionista vino siendo percibido. Así, en 1992, VACCHINO y SOLARES escribían: “Por último, aunque el tiempo transcurrido desde la firma del Tratado es escaso aún para evaluar los avances, se puede señalar que, hasta el presente, en la librería del comercio recíproco se ha cumplido con las metas establecidas en materia de preferencias y excepciones, hecho que se ha visto facilitado por los cambios efectuados en las políticas comerciales de los cuatro países del MERCOSUR en dirección hacia una mayor apertura hacia el exterior. Empero, no se han logrado todavía avances significativos en el proceso

demás inexcusable para un buen inicio de las actividades del proceso de investigación: “La encuesta realizada por el INTAL a fines de 1991 con 158 empresas exportadoras de los países del MERCOSUR y el Grupo Andino indica que el 78 por ciento de ellas considera positivamente las perspectivas de los nuevos o renovados esquemas de integración en cuyo ámbito trabajan, es decir el MERCOSUR y el Grupo Andino con sus rasgos actuales”⁶⁸.

Comenzaremos destacando cómo el tránsito de turistas fue simplificado en las fronteras y en los aeropuertos, si bien ya desde 1987 los ciudadanos de los cuatro países no precisan de pasaporte para viajar dentro del MERCOSUR, pudiendo hacerlo con el documento de identidad⁶⁹.

de coordinación de políticas y en el establecimiento de un arancel externo común, pues a las dificultades propias de todo proceso de armonización se suman las condiciones de fuerte inestabilidad económica y cambios drásticos que se han verificado en dichos países en periodos muy breves y que impiden tener reglas de juego estables y coherentes”. (VACCHINO, J. M. y SOLARES, A. M°.: “Los nuevos impulsos a la integración latinoamericana”, *Nuevos impulsos a la integración latinoamericana y desafíos del actual contexto internacional, Integración Latinoamericana*, N°, 180, julio 1992, p.8.

68 SALGADO, G.P.: “Integración latinoamericana y las actitudes empresariales de hoy con especial referencia al Grupo Andino”, *Integración Latinoamericana*, N°, 183, octubre 1992, p. 30.

Por lo que toca al mundo empresarial, podemos reseñar también que la Confederación Nacional de la Industria del Brasil y la Unión Industrial Argentina constituyeron una comisión para actuar como portavoz de ambas en el proceso de formación del MERCOSUR, *Integración Latinoamericana*, N°. 176, marzo 1992, p. 59.

En relación con el mundo de la empresa: Instituto Paraguayo para la Integración de América Latina: *Paraguay en el MERCOSUR. Empresarios ante la integración*, 2°. Ed., Asunción, 1992; CARVALHO VENTURA, L.: *O empresário e o MERCOSUL*, Sao Paulo, 1994; SIMONSEN ASOCIADOS: *MERCOSUL: O desafio do Marketing de Integração*, Sao Paulo y Buenos Aires.

69 “O roteiro da integração no Cone Sul –O que muda no turismo, no mercado do trabalho e nas escolas do Mercosul”, *Veja*, 4 de janeiro de 1995, p. 83.

Es de reseñar asimismo que el conocimiento del portugués en los cuatro países miembros del MERCOSUR ha aumentado considerablemente, al igual que el del español en Brasil; al respecto, es de notar que dos Estados brasileños, Sao Paulo y Santa Catarina, incluyeron ya el español como disciplina optativa en el curriculum de 2º. Grado; asimismo, en el Congreso brasileño fue presentado un proyecto de ley para convertir en obligatorio en el país la enseñanza del español⁷⁰.

La circulación de personas también tiene expresión en el dato publicado en 1995 de la presencia de unos 200.000 brasileños trabajando ilegalmente en la Argentina, principalmente en la industria de la construcción civil. La razón de ello estriba en la diferencia de salarios mínimos mensuales: 80 en Brasil y 200 en Argentina⁷¹.

Los resultados del Programa de Liberación Comercial se vieron reflejados en el crecimiento del comercio entre los países miembros del MERCOSUR, el cual registró un crecimiento del 39,8 por ciento en 1992, siendo éste superior al de 1991, que, a su vez, ya había experimentado

70 "O roteiro...", cit., p. 83. Por su parte, GENTILE señalaba ya en 1991: "El Poder Ejecutivo ya ha anunciado en estos días la enseñanza del portugués bajo la versión brasileña en nuestro sistema educativo, iniciativa de la que también se hizo eco un proyecto presentado en esta Cámara por nuestra bancada" (GENTILE: "Tratado de Asunción. Tratamiento, debate y aprobación en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación", 30ª Reunión - 9ª Sesión Ordinaria. Agosto 14 y 15 de 1991, Comisión..., cit., p. 129). En la p. 141, DALMAU (Misiones), reclamando el aprendizaje del castellano, haría referencia a la necesidad de los maestros, en alguna escuela argentina, de entender a alumnos argentinos en "portuñol", debido a que su lengua familiar es el portugués.

STHARINGER y WINKRER subrayan que "la tenue barrera del lenguaje se está disolviendo con la difusión del "portuñol" (STHARINGER, O y WINKRER, S. "El MERCOSUR en un mundo en bloques", El MERCOSUR en un nuevo orden mundial, Buenos Aires, 1996, p. 102).

71 "O roteiro...", cit., p. 83.

un aumento del 24 por ciento respecto del año anterior. Si se toman en consideración los años previos a la vigencia del Tratado de Asunción, el comercio entre los países del MERCOSUR creció el 137 por ciento respecto del realizado en 1988, gravitando este hecho en el comercio de los países de mayor dimensión⁷².

A su vez, subrayaremos, a mero título de ejemplo, el hecho de que la Argentina triplicara el comercio con Brasil en el período que va de 1990 a 1993⁷³. Este aumento en el comercio tendría su reflejo en muchos sectores. Particularmente, dejaremos constancia aquí del aumento de la oferta de asientos en la ruta aérea Brasil-Argentina, los cuales pasaron de 1.144.000 en 1991 a 2.600.000 en 1994⁷⁴.

En líneas generales, podemos observar cómo, durante la etapa de transición a la creación de la Unión Aduanera, el contexto internacional -algo puesto en causa por la crisis actual de aventurada incógnita en cuanto a su disyuntivos futuros- colaboró con el proceso de liberación preferencial de la región, permitiendo un fuerte ingreso de capitales en ella. La nota característica de tal período vendría dada por un importante crecimiento del comercio, impulsado no sólo por la reducción progresiva de los aranceles intra-zona sino también por el aumento en la demanda agregada, la cual resultó estimulada por los capitales entrados. En tal sentido, el comercio regional pasaría de un 9% del total en 1990 a un 19% en 1994. El dinamismo observado previsiblemente

72 El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1992, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1993, p. 90.

73 GONZALEZ, N. "Argentina debe dobrar vendas para o Brasil", O Estado de Sao Paulo, 27-XII-1994.

74 DANTSAS, V.: "Aviação decola com o mercado comum", O Estado de Sao Paulo, 29-XII-1994, p. V-

¡Todavía el número de pasajeros aumentará más cuando la ya estrenada Copa de fútbol del MERCOSUR vaya ganando "torcedores", desplazándose con sus equipos...!

no será el mismo en el futuro, en un contexto internacional menos favorable que el del período de transición. Por una parte, Brasil está intentando contener el incremento de la demanda y, por otra parte, Argentina se halla en un ciclo de menor crecimiento⁷⁵.

Fuera del estricto marco económico, quisiéramos, en este marco de aproximación a la evolución del proceso de integración, hacer referencia también al Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados implicados, en el cual se recoge la "Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz", suscripta a propuesta del Presidente de la Argentina, C. MENEM, con motivo de la XIV Reunión del Consejo del Mercado Común, el 24 de julio de 1998, en Ushuaia (Argentina). En ella se "refleja el excelente clima existente en materia de seguridad, defensa, confianza amistad y cooperación entre sus países".

Es de resaltar asimismo en el citado Comunicado tres asuntos que juzgamos de interés, por lo que suponen de novedoso. Así, en primer lugar, los Presidentes decidieron incorporar el "compromiso democrático" al Tratado de Asunción y a los Acuerdos del MERCOSUR con Bolivia y Chile; en segundo lugar "avanzar en la armonización de los regímenes en materia de adquisición de nacionalidad, e implementar medidas que amplíen los beneficios que se otorgan actualmente en materia de visas, a efectos de facilitar el creciente tránsito de los nacionales entre los países del Mercosur, Bolivia y Chile, dentro del proceso de consolidación y profundización de la integración regional"; en tercer lugar, dispusieron "adoptar medidas para extender la asistencia y protección consular, por parte de los Estados Miembros del Mercosur,

75 JARDEL, S. y BARRAZA, A.: **MERCOSUR: Aspectos jurídicos y económicos**, Buenos Aires, 1998, pp. 67-70.

En un epígrafe con título bien significativo "El "Período de transición": ¿Por qué tuvo éxito el MERCOSUR?2, BOUZAS, se refiere, para el período 1985-1994, a la cuadruplicación de las exportaciones intra-regionales en el marco del comercio global (BOUZAS: "La agenda económica del MERCOSUR: Desafíos de política a corto y mediano plazo", *Integración y Comercio*, enero-abril 1996, p. 3).

Bolivia y Chile, a los nacionales de dichos países, cuando los mismos se encuentren en un territorio en que no exista representación consular del Estado del que sean nacionales"

En relación con la producción de valoraciones antes apuntada, quisiéramos traer a colación una que, aunque producida en 1993, recoge una serie de observaciones ponderando la necesidad, nunca suficientemente resaltada, de contrarrestar la falta de vinculación de las élites y del pueblo en su conjunto al proceso de integración, cualquiera que sea el momento de desarrollo en que se halle éste:

"Por último, —subrayaban ACHARD, FLORES SILVA y GONZALEZ— parece observarse, en el presente, cierta desconexión de las elites políticas con el curso del proceso de integración. En ambos países, las elites apoyaron masivamente el Tratado de Asunción, pero luego se observa un distanciamiento con respecto a la marcha efectiva de las negociaciones, incluso, el nivel de información declarado por las elites parece modesto.

A lo reflejo de la decisión le siguió un rezago del actor político en cuanto al tema integrador. Al margen del riesgo de teñir de corporativismo la matriz integradora como consecuencia de esa omisión, es evidente que el rezago de la elite política en la mediación con los ciudadanos respecto de este tema no abona a favor de integrales compromisos ciudadanos en estos momentos.

El actor popular, falto de la mediación de las elites políticas, congela sus percepciones e imágenes sobre el MERCOSUR, y muy probablemente decodificará con dificultades las flexibilidades que todos los procesos integradores asumen⁷⁶.

Si bien por lo hasta aquí visto, lo avanzado por el Tratado de Asunción es considerable, no por ello dejaremos de apuntar algunas críti-

76 ACHARD, D., FLORES SILVA, M. y GONZÁLEZ, L.E.: "Mercosur: elites y política en Paraguay y Uruguay", *El nuevo paradigma, Integración latinoamericana*, N.º. 192, agosto 1993, p. 61.

cas en las que se extiende MAGARIÑOS, quien subraya, entre otros aspectos negativos a superar, que el Tratado es excesivamente esquemático tanto desde el punto de vista conceptual como desde el normativo, su cuerpo institucional es inadecuado, los mecanismos operativos no guardan el necesario equilibrio, la coordinación de las políticas macroeconómicas es apuntada sólo como un compromiso genérico y difuso, la coordinación de las políticas sectoriales es enunciada de forma indicativa e incompleta, sin metas claras y sin cronogramas concordantes con el programa de liberación, no atiende al posible crecimiento de los desequilibrios regionales e ignora el tema de la financiación del proceso⁷⁷.

La "estrategia" del MERCOSUR hacia el futuro fue aprobada por la Decisión N°. 9/95 del Consejo del Mercado Común. En ella se recoge el "Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2.000", conocido también como "Mercosur 2.000". En el se programa el desarrollo de dos grandes objetivos: 1. La consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y 2. La profundización del proceso de integración⁷⁸.

El MERCOSUR, como proceso dinámico de integración que es, cuenta con no pocos obstáculos a sortear en su futuro. En buena parte de su raíz se encuentra el hecho de las asimetrías existentes entre los cuatro Estados miembros, plasmadas, como subraya DUGINI en sus

77 MAGARIÑOS, G.: *Uruguay en el MERCOSUR*, Montevideo, 1991, pp. 101-102. La inadecuación institucional es puesta de manifiesto también por ARBUET-VIGNALI, H.: "Reflexiones políticas, jurídicas y epistemológicas sobre el MERCOSUR", *Economía globalizada y MERCOSUR*, (LATTUCA, A. y CIURO CALDANI, M.A. coords., Buenos Aires, 1998, p. 28.

78 Sobre el MERCOSUR 2.000, puede consultarse: Embajada Argentina en Brasil: *Argentina-Brasil. Comercio, inversiones e integración física*, junio de 1996, 4° Ed., pp. 16-22; Centro de Economía Internacional. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales: *MERCOSUR 2000. Crecimiento económico y nuevas oportunidades de negocios para la inversión*, Buenos Aires, abril de 1998.

historias sociales, su grado de desarrollo económico, nivel de avances en materia científica-tecnológica, tamaño de población y superficie⁷⁹. El éxito de la integración dependerá del grado de compatibilización de las políticas comerciales y, fundamentalmente, económicas y sociales. Buscando la integración, además del aumento del comercio multilateral, una asociación que potencie las ventajas comparativas de cada Estado y la inserción competitiva del MERCOSUR en el mundo, se hace necesaria una armonización de las políticas económicas y sociales en su conjunto, y, de forma particular, de las políticas de comercio exterior, industrial y agrícola.

El MERCOSUR, si quiere salir adelante, ha de propender asimismo a un desarrollo económico "con justicia social", atento al logro de la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes", tal como se recogen en el Preámbulo del Tratado. Lo contrario, como, con imagen plástica, señala TORNARIA BERTONI, sería: convertir el MERCOSUR en "un gozoso jardín para las empresas transnacionales, en perjuicio del interés de los pueblos del Cono Sur"⁸⁰.

Para el logro de sus objetivos, resultará de suma importancia que los dirigentes del MERCOSUR, deberán mostrarse ágiles en los cambios cualitativos que se vayan reclamando necesarios en el modelo adoptado, asumiendo los cambios que del terreno de la cooperación al de la integración tengan que producirse, superando así cierto empleo confuso de ambos términos.

Asimismo, será muy conveniente, más aún en el marco de la presente crisis de los mercados de cambios, donde se ponen de manifiesto -aun desde una óptica liberal- los grandes riesgos de un puro economicismo, reflexionar y obrar en consecuencia respecto al modelo

79 DUGINI, M^a. I.: *Argentina, Chile, Mercosur: cambios y continuidades*, Madrid, 1997, p. 25.

80 TORNARIA BERTONI, L.: "El MERCOSUR y el bien jurídico tutelado", *La regionalización del Derecho Penal en el Mercosur*, Maldonado, 1993, p. 212.

político-económico del mercado. En una nueva opción la inversión no debería ser una mera variable dependiente del mercado, sino que deberían estar presentes en ella condicionamientos surgidos de políticas concertadas por los distintos niveles de decisión política. Sin que queramos mostrarnos o no partidarios de un modelo de integración dirigista, juzgamos que el modelo de integración liberal, por razones de subsistencia, habrá de dotarse de unos mínimos criterios de racionalidad. A la luz de algunos planteamientos críticos producidos dentro del propio modelo en relación con el globalismo, pareciera que ello incluso estuviese a punto de ser "políticamente correcto".

El MERCOSUR no debería permanecer ajeno a las realidades apuntadas. Si se reflexiona un poco, en la dialéctica MERCOSUR-ALCA (Area de Libre Comercio Americana), al igual que en la presencia plural de los procesos de integración, estamos ya ante la presencia varia de cánones. Como bien advierte MELLADO: "En la integración subyace un campo doctrinario de principios, valores, fines y medios que dan respuesta en el campo teórico a los por qué, para qué, para quiénes. Por tal motivo, un modelo de integración no es químicamente puro, no es acrítico, debe contener siempre un proyecto político, basado en proyecciones de los objetivos a alcanzar, que alientan el accionar de sus miembros y de las sociedades participantes"⁸¹.

81 MELLADO, N. B.: "El MERCOSUR en el contexto político y económico internacional y latinoamericano", *MERCOSUR: Balance y perspectivas*, Montevideo, 1996, pp. 165-166.